

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Омская академия

ПРАВОВЫЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ
И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Учебное пособие

Омск
ОМА МВД России
2020

УДК 342.9
ББК 67.621.163-2я73
П68

Рецензенты:

Академия управления МВД России (г. Москва);
Санкт-Петербургский университет МВД России;
Сибирский юридический институт МВД России (г. Красноярск)

Авторский коллектив: *И. Г. Бавсун*, канд. юрид. наук, доцент — введение, главы I–III, V (в соавт. с С. А. Ильиным); *О. А. Дизер*, доктор юрид. наук, доцент — глава IV § 1, 4 (в соавт. с М. В. Сергеевым); *С. А. Ильин* — глава V (в соавт. с И. Г. Бавсун); *П. В. Козловский*, канд. юрид. наук — глава IV § 3; *М. В. Сергеев* — глава IV § 1, 4 (в соавт. с О. А. Дизером); *И. В. Слышалов*, канд. юрид. наук — глава IV § 2.

П68 **Правовые, организационные и методические основы планирования в органах внутренних дел** : учебное пособие / под общ. ред. И. Г. Бавсун. — Омск : Омская академия МВД России, 2020. — 128 с.

ISBN 978-5-88651-725-5

В учебном пособии представлено комплексное исследование вопросов организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации (стратегического, текущего, специального и личного). Детально раскрыты процесс стратегического планирования, порядок подготовки годового плана работы территориального органа МВД России, планирование мероприятий по охране общественного порядка и на случай возникновения чрезвычайной ситуации, планирование деятельности по расследованию уголовных дел, а также личное планирование работы сотрудников органов внутренних дел.

Предназначено для курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, а также сотрудников, включенных в кадровый резерв территориальных органов МВД России.

УДК 342.9
ББК 67.621.163-2я73

ISBN 978-5-88651-725-5

© Омская академия МВД России, 2020

*«Не планировать ничего — значит планировать провал»
Д. Эйзенхауэр*

ВВЕДЕНИЕ

Важную роль в управлении любой организацией играет функция планирования, которая придает всей деятельности целенаправленный и конкретный характер, помогает своевременно решать актуальные задачи, создает условия для эффективного использования сил и средств, обеспечивает взаимодействие различных служб и подразделений органа, способствует рациональному использованию рабочего времени. Именно планирование увязывает в единую систему деятельность органов, подразделений и сотрудников органов внутренних дел. В то же время руководство МВД России неоднократно указывало на необходимость повышения качества этой деятельности, которая не всегда осуществляется на должном уровне, о чем свидетельствуют недостатки, выявляемые в процессе контроля.

В учебном пособии на основе изучения литературы, нормативных правовых актов и практической деятельности территориальных органов МВД России проанализированы правовые, организационные и методические основы планирования в органах внутренних дел. Авторы представили собственное видение системы планирования и оптимизации этого важного направления управленческой деятельности.

Необходимо учитывать, что планирование представляет собой сложный и многогранный вид деятельности. Вопросы планирования — это комплексные вопросы, разрешающиеся на основе взаимодействия всех подразделений органа внутренних дел с учетом их задач и функций, компетенции и ответственности, поэтому в рамках учебного пособия сложно отразить все его аспекты. Цель настоящего пособия — предложить читателю подход к системе планирования в органах внутренних дел, основанный на положениях нормативных правовых актов и теории управления, и более подробно рассмотреть четыре основных вида планирования: стратегическое, текущее, специальное и личное, а также порядок подготовки соответствующих им планов.

Одновременно следует отметить, что планирование дает положительный эффект только в том случае, если его осуществление необходимо и достаточно для достижения целей, стоящих перед органами внутренних дел. К разработке планов работы следует подходить очень взвешенно, иначе можно получить результат, противоположный ожидаемому. В сложившихся условиях функционирования органов внутренних дел нерациональное использование ресурсов может привести к снижению эффективности оперативно-служебной деятельности. В связи с этим в течение ряда лет МВД России принимаются последовательные меры по сокращению документооборота и предупреждению заорганизованности, в том числе в части сокращения количества разрабатываемых планов.

Авторы полагают, что данное учебное пособие будет полезно не только обучающимся образовательных организаций системы МВД России, осваивающим основные и дополнительные образовательные программы, но и сотрудникам территориальных органов МВД России. Базовый теоретический материал учебного пособия дополняется приложениями, содержащими образцы оформления плановой документации и отражающими технологию планирования. Особое внимание при этом уделено порядку подготовки годового плана работы территориального органа МВД России, планированию деятельности по раскрытию и расследованию преступлений. Рассматривается также методика личного планирования, поскольку в настоящее время ключевой проблемой многих сотрудников и руководителей органов внутренних дел является дефицит рабочего времени.

ГЛАВА I. ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ФУНКЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. Понятие и значение планирования в органах внутренних дел

Задачи, стоящие перед Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами, решаются посредством реализации функций управления. «Функция» в переводе с латинского означает «исполнение», «деятельность», «обязанность», «работа». Наиболее распространенное толкование понятия «функция» — это «направление деятельности». Первым содержание функций управления сформулировал А. Файоль, выделив предвидение, планирование, организацию, координирование и контроль как самостоятельные направления управленческой деятельности.

Современная классификация функций управления базируется на содержании выполняемых в организации работ. По этому признаку различаются общие, специальные и обеспечивающие функции управления¹. *Общие* присущи любой системе управления в целом и отдельным ее звеньям, именно в них проявляется сама сущность управленческой деятельности. К данной группе функций относятся: прогнозирование, планирование, организация, регулирование, учет, анализ, контроль. *Специальные функции* обеспечивают организующее воздействие на отдельные сферы социальной действительности, их виды и содержание обуславливаются соответствующей сферой управления. Например, в сфере внутренних дел, контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции (далее — сфера внутренних дел) специальными (основными) функциями являются: обеспечение личной безопасности граждан и общественной безопасности, охрана обще-

¹ *Основы управления в органах внутренних дел* : учебник / под ред. А. П. Корнева. М., 2003. С. 13–17.

ственного порядка и собственности, раскрытие преступлений и т. д.² Специфика деятельности каждого структурного подразделения полиции выражается именно в осуществляемых ими специальных функциях. Так, специальными функциями подразделений уголовного розыска выступают: оперативно-розыскная деятельность; выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие тяжких и особо тяжких преступлений общеуголовной направленности; противодействие противоправной деятельности лиц, занимающих высшее положение в преступной иерархии; осуществление международного розыска и многие другие³. *Обеспечивающие (вспомогательные) функции* управления обслуживают процессы реализации общих и специальных функций. К данному виду функций относятся кадровая, материально-техническая (хозяйственная), финансовая, делопроизводственная, правовая и др.

Среди общих функций управления особое место занимает функция планирования, под которой понимаются разработка общей концепции развития системы управления, обоснование конкретных заданий, сроков, целей и путей их реализации, т. е. программы действий (мероприятий) на перспективный период. В психологическом смысле «план» — это образ будущей деятельности, включающий основную и промежуточные цели, а также средства их достижения. Следовательно, планирование можно рассматривать как организационный процесс материализации этого образа, воплощения его в действительности.

Планирование — это деятельность субъекта управления по определению целей и задач социальных систем на предстоящий период деятельности, способов и средств их достижения, а также последовательности и сроков выполнения. Планирование оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел имеет своей целью ее совершенствование путем достижения эффективного применения сил и средств на основе определения последовательности решения возложенных задач, обеспечения равномерности и ритмичности использования кадровых, финансовых, материально-технических и иных ресурсов.

Значение планирования оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел заключается в том, что оно:

- придает всей деятельности целенаправленный и конкретный характер;

² *О полиции* : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ст. 2). Здесь и далее, если не указано иное, доступ к нормативным правовым актам из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ *Об утверждении* Типового положения о подразделении уголовного розыска территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне : приказ МВД России от 19 июня 2018 г. № 25.

- помогает своевременно решать актуальные задачи;
- создает условия для эффективного использования сил и средств;
- обеспечивает взаимодействие различных служб и подразделений органа и возможность координации их деятельности;
- способствует рациональному использованию рабочего времени;
- создает рабочую обстановку, в то же время позволяет снизить риск нервного перенапряжения, обусловленный большой нагрузкой на сотрудников.

Таким образом, планирование — это объективная необходимость.

Порядок организации планирования и анализа выполнения плановых мероприятий, а также основные виды планов, разрабатываемых в органах внутренних дел, определяются Инструкцией об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890. Данный нормативный акт является основным, но не единственным документом, регламентирующим вопросы планирования в системе МВД России⁴. Отдельными нормативными актами устанавливается специальный порядок разработки планов в области решения задач обеспечения мобилизационной подготовки, мобилизации, гражданской обороны, подготовки к действиям при чрезвычайных обстоятельствах, розыска и задержания преступников, организации оперативно-розыскных мероприятий по раскрытию конкретных преступлений, а также иных задач.

Кроме того, территориальные органы МВД России на региональном уровне в пределах своей компетенции разрабатывают правовые акты, дополняющие и конкретизирующие положения названного приказа МВД России.

§ 2. Система планирования в органах внутренних дел

Планирование в органах внутренних дел носит системный характер. Это обеспечивается, во-первых, соподчиненностью планов работы в иерархии всех уровней управления органами внутренних дел; во-вторых, регулярностью (постоянным характером) планирования по всем направлениям и вопросам оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел.

Согласно Инструкции по организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации планирование в органах внутренних

⁴ Вопросы стратегического планирования в Российской Федерации в части, касающейся МВД России, не нашли отражения в Инструкции, утвержденной данным приказом. Этот аспект, как и в целом порядок планирования работы МВД России, устанавливается соответствующим Регламентом. См.: *Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации* : приказ МВД России от 17 октября 2013 г. № 850 (ред. от 20.07.2017).

дел осуществляется в пределах возложенных на них задач и имеет своим условием целесообразность применения плана в качестве управленческого решения. Основой подхода к обеспечению целесообразности планирования в органах внутренних дел Российской Федерации является система регулярных (периодических) планов и заданных алгоритмов их разработки. Подобный подход имеет своей целью недопущение увеличения документооборота, предупреждение заорганизованности. В пункте 34 Инструкции указывается, что руководитель обеспечивает целостность системы планирования во вверенном ему органе (подразделении), что достигается в том числе «способностью концентрировать в плане мероприятия, ориентированные на конкретные ожидаемые результаты, исключая из практики планирования избыточные, дублирующие и формальные мероприятия».

Определенный комплекс плановых документов разрабатывается на каждом уровне управления:

- в МВД России;
- в подразделениях МВД России, находящихся в ведении Министра, подразделениях МВД России, ответственность за деятельность которых несут заместители Министра⁵;
- в Главном управлении МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу;
- в управлениях на транспорте МВД России по федеральным округам (далее — «управления на транспорте МВД России»), линейных управлениях МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, подчиненных МВД России (далее — «линейные управления МВД России»);
- в территориальных органах МВД России на региональном⁶ и районном⁷ уровнях;

⁵ Органы, организации и подразделения, включенные в перечни, утвержденные приказом МВД России от 12 июля 2012 г. № 690 «Вопросы полномочий некоторых должностных лиц МВД России» (за исключением Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Северо-Кавказскому федеральному округу и образовательных организаций системы МВД России).

⁶ Министерства внутренних дел по республикам, главные управления, управления МВД России по иным субъектам Российской Федерации.

⁷ Управления, отделы, отделения МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям (включая управления внутренних дел по административным округам Главного управления МВД России по г. Москве, Управление внутренних дел по г. Сочи Главного управления МВД России по Краснодарскому краю), управления, отделы, отделения МВД России на части территорий административных центров субъектов Российской Федерации, управления, отделы, отделения МВД России по закрытым

- в окружных управлениях материально-технического снабжения системы МВД России;
- в образовательных организациях, находящихся в ведении МВД России, и научных организациях системы МВД России;
- в медицинских (в том числе санаторно-курортных) организациях системы МВД России;
- в линейных управлениях, отделах, отделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, подчиненных территориальным органам МВД России на окружном и межрегиональном уровнях.

Основным средством реализации функции планирования в системе органов внутренних дел является план, представляющий собой специфическую разновидность управленческого решения. Под **планами** подразумеваются соответствующим образом оформленные управленческие решения, предусматривающие комплекс мероприятий, направленный на достижение целей и решение задач в определенный период, содержащие порядок и сроки исполнения, перечень исполнителей, а также иные положения, конкретизирующие порядок исполнения таких мероприятий. Особенности плана как управленческого решения проявляются в сложном характере содержания, особой форме изложения, строгой последовательности процедуры его выработки и принятия.

Система планирования представляет собой совокупность планов и других документов, организующих деятельность органов внутренних дел, создаваемых в рамках основных разновидностей планирования: стратегического, текущего (общего), специального и личного.

Стратегическое планирование — это деятельность участников стратегического планирования, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации⁸. Применительно к системе МВД России — это разработка документов стратегического планирования (государственные программы Российской Федерации, по которым МВД России является ответственным исполнителем (соиспол-

административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, Управление МВД России на комплексе «Байконур», Управление внутренних дел на Московском метрополитене Главного управления МВД России по г. Москве.

⁸ *О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации* : указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 ; *Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года* : указ Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 г. № 690.

нителем, участником), соответствующие отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации и планы деятельности)⁹. Примерами документов стратегического планирования являются Национальная стратегия противодействия коррупции и планы ее реализации, Концепция общественной безопасности¹⁰.

Текущее (общее) планирование — это выработка мероприятий, направленных на обеспечение эффективного функционирования органа внутренних дел по одному или нескольким направлениям оперативно-служебной деятельности, осуществляемая на регулярной основе на определенный период (на календарный год, полугодие, квартал и т. д.). Особенностью текущего планирования является его тесная связь с календарными периодами деятельности организации, на которые ставятся задачи, определяются мероприятия. В рамках данного вида планирования готовятся:

- планы основных организационных мероприятий;
- планы работы территориальных органов МВД России;
- планы работы структурных подразделений¹¹;

⁹ См., напр.: *Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»* : постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345.

¹⁰ *О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы* : указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 (ред. от 13.03.2012) ; *О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы* : указ Президента Российской Федерации от 26 июня 2018 г. № 378 ; *Концепция общественной безопасности* : утверждена Президентом Российской Федерации от 30 ноября 2013 г.

¹¹ В соответствии с пп. 7.4, 8.7, 9.11, 10.11, 11.5 Инструкции при необходимости составляются планы работы структурных подразделений (на полугодие):

- подразделений МВД России, находящихся в ведении Министра, подразделений МВД России, ответственность за деятельность которых несут заместители Министра (управлений, отделов, центров);
- Главного управления МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу;
- управлений на транспорте МВД России по федеральным округам, линейных управлений МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, подчиненных МВД России;
- территориальных органов МВД России на региональном уровне;
- управлений внутренних дел по административным округам Главного управления МВД России по г. Москве, Управления внутренних дел по г. Сочи Главного управления МВД России по Краснодарскому краю, Управления МВД России на комплексе «Байконур», ОВДТ.

Решение о разработке таких планов в каждом конкретном случае принимает начальник соответствующего территориального органа МВД России (лицо, исполняющее его обязанности).

- планы работы коллегии (на полугодие)¹² и иных коллегиальных, совещательных органов¹³;
- планы служебных командировок сотрудников (на квартал)¹⁴;
- единый план снабжения подразделений (на год);
- планы капитального и текущего ремонтов (на год);
- планы ведомственного финансового контроля (на год);
- планы внутреннего финансового аудита (на год);
- план научного обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (на год)¹⁵;
- планы издательской деятельности (на год);
- план проведения проверок в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд (на год); и др.

Специальное планирование — это выработка мероприятий в связи с реализацией полномочий по специальному назначению органов внутренних дел (при определенных условиях, обстоятельствах, ситуациях и т. п.). Такое планирование предназначено для решения конкретных задач правоохранительной деятельности по мере их возникновения, а также для решения специальных задач, не связанных с заранее установленными календарными рамками. Таким образом, в центре специального планирования находится требующая разрешения ситуация, которая мо-

¹² О коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации, совещании при Министре внутренних дел Российской Федерации и совещании при заместителе Министра внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 948 (ред. от 05.07.2017). Доступ из СТРАС «ЮРИСТ».

¹³ Планы работы коллегиальных, совещательных органов, создаваемых в органах внутренних дел, разрабатываются и утверждаются в соответствии с положениями об этих коллегиальных, совещательных органах. Например, работа Центральной аттестационной комиссии осуществляется в соответствии с Планом проведения аттестации, утверждаемым Министром внутренних дел Российской Федерации на следующий календарный год ежегодно до 15 декабря (п. 10 приказа МВД России от 2 июля 2013 г. № 500 (ред. от 18.05.2016) «Об утверждении Положения о Центральной аттестационной комиссии МВД России»).

¹⁴ Об утверждении Порядка и условий командирования сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации на территории Российской Федерации : приказ МВД России от 14 февраля 2017 г. № 65.

¹⁵ Не указанные в Инструкции по организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации (приказ № 890) периоды планирования определяются руководителями, правомочными утверждать планы соответствующих видов, исходя из необходимости своевременного и полного решения задач (достижения целей), отвечающих функциональному предназначению плана, если иных данных о периоде планирования не содержат правоустанавливающие и организационно-распорядительные документы, управленческие решения и поручения.

жет возникнуть в любой период деятельности организации (этим оно отличается от общего планирования, которое охватывает всю внутриорганизационную деятельность органов внутренних дел и связано с календарными периодами планирования). Специальное планирование предусматривает разработку таких планов, как:

- планы процессуальных действий и оперативно-розыскных мероприятий по конкретному уголовному делу;

- планы мероприятий по проведению комплексных оперативно-профилактических операций;

- планы мероприятий по комплексному решению отдельных задач оперативно-служебной деятельности с участием нескольких органов, организаций и подразделений; планы по отдельным вопросам служебной, оперативно-служебной деятельности;

- планы мероприятий по координации следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий двух и более территориальных органов МВД России на региональном уровне;

- планы проведения специальных операций;

- планы мероприятий по выполнению решений федеральных органов государственной власти;

- планы мероприятий по устранению нарушений и недостатков, выявленных в ходе инспектирования, ревизии, аудиторской и иной проверки;

- мобилизационные планы;

- планы мероприятий по осуществлению особого контроля¹⁶.

Ряд планов в связи с частым повтором ситуаций, требующих решения, могут создаваться как типовые, т. е. планы многократного использования, которые вводятся в действие при возникновении определенной ситуации, например:

- планы мероприятий по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении публичных или массовых мероприятий (в территориальных органах МВД России на районном уровне);

- планы на случай возникновения чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера; оперативные планы действий при чрезвычайных ситуациях и чрезвычайных происшествиях криминального характера.

¹⁶ Кроме того, в соответствии с п. 10.12 Инструкции в территориальном органе МВД России на региональном уровне при необходимости могут составляться планы структурных подразделений по отдельным вопросам оперативно-служебной деятельности, решение о разработке которых в каждом конкретном случае принимает руководитель (начальник) соответствующего органа (лицо, исполняющее его обязанности).

Личное планирование — это индивидуальное планирование работы руководителей и сотрудников органов внутренних дел. Предназначено для организации работы сотрудников служб и подразделений на каждый день, неделю, месяц. В настоящее время нормативными актами МВД России не предусмотрена обязательность личного планирования, но теория и практика показывают необходимость его осуществления.

ГЛАВА II. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. Стратегическое планирование в процессе стратегического управления

Разработчики теории стратегического управления рассматривали его как¹:

— процесс определения (установления) связи организации с ее окружением, состоящий в реализации выбранных целей и попытках достичь желаемого состояния взаимоотношений с окружением посредством распределения ресурсов, позволяющего эффективно и результативно действовать организации и ее подразделениям (Д. Шендел и К. Дж. Хаттен);

— процесс управления в целях осуществления миссии организации посредством управления взаимодействием организации с ее окружением (Д. Хиггинс);

— набор решений и действий по формулированию и выполнению стратегий, разработанных для того, чтобы достичь цели организации (Д. Пирс и Р. Робинсон).

Слово «стратегия» происходит от древнегреческого «*strategos*» — управляющий войском. Первоначально оно имело исключительно военное значение и означало искусство разворачивания войск в бою. Современная наука управления предлагает широкий диапазон определений этого понятия. Одним из наиболее полных можно считать определение, в соответствии с которым стратегия — «это общая концепция того, как достигаются цели организации, решаются стоящие перед ней проблемы и распределяются необходимые для этого организационные ресурсы»².

¹ Виханский О. С. Стратегическое управление : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1998. С. 12 ; Просалова В. С., Смолянинова Е. П. Генезис форм и методов стратегического управления // Современные исследования социальных проблем. 2011. № 8. С. 9.

² Современный стратегический анализ : учеб. пособие / под ред. П. В. Иванова. Ростов н/Д, 2014. С. 15.

В содержании термина «стратегия» присутствуют два основных аспекта: во-первых, результат, которого требуется достигнуть (цель организации), а во-вторых, процесс, посредством которого он может быть получен. Стратегия — это сложное, комплексное явление, «в которое входят долговременные цели, определяющие деятельность организации (стратегические цели); технологии, с помощью которых реализуется достижение стратегических целей; ресурсы, которые будут использованы при достижении стратегических целей; система управления, обеспечивающая достижение стратегических целей»³.

Существует несколько подходов к **классификации стратегий**:

— в зависимости от уровня принятия стратегического решения: генеральная (долгосрочная стратегия всей организации) и функциональные (обеспечивающие стратегии, которые определяют стратегическую ориентацию определенной функциональной подсистемы управления организацией, обеспечивая достижение поставленной цели, а также общих стратегий и миссии организации);

— в зависимости от продолжительности периода стратегического планирования: краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные;

— в зависимости от субъекта управления: федеральные и региональные (субъектов Российской Федерации и муниципальных образований).

Стратегию органов внутренних дел можно рассматривать как приоритетное направление деятельности органов внутренних дел, отражающее важнейшие государственные интересы в сфере поддержания правопорядка и обеспечения безопасности государства, общества, человека, которое достигается путем фокусирования усилий органов внутренних дел на реализации поставленных целей (заданных конечных результатов на соответствующем направлении деятельности в определенный период времени). Многие авторы рассматривают стратегию органов внутренних дел в контексте **правоохранительной стратегии государства**, под которой понимается обобщающая модель действий правоохранительных субъектов, необходимых для достижения сформулированных долговременных целей по обеспечению социальной безопасности личности, общества, государства от правонарушений и преступлений в материальной и духовной сферах жизнедеятельности человека на основе выбранных критериев и эффективного распределения ресурсов⁴.

³ Ходжич М. В. Стратегическое планирование в органах внутренних дел : учеб. пособие. Домодедово, 2013. С. 8.

⁴ По мнению Н. А. Андреева и В. Б. Коробова, один из подходов к разработке правоохранительной стратегии был апробирован в условиях правоохранительной системы СССР на примере системы профилактики правонарушений. Работа орга-

При этом следует иметь в виду, что правоохранительная стратегия представляет собой инструмент социально-политического управления, образующий систему взаимосвязей федерального, регионального и муниципального уровней управления. На каждом уровне реализуется функциональная стратегия, которая обеспечивает различные стороны системы национальной безопасности⁵. Так, региональная правоохранительная стратегия является неотъемлемой частью федеральной правоохранительной стратегии, однако формируется с учетом актуальных для субъекта Российской Федерации правоохранительных приоритетов. При этом эффективная реализация региональной правоохранительной стратегии возможна лишь при комплексном взаимодействии всех субъектов правоохранительной деятельности региона.

Значит, стратегическое управление в органах внутренних дел нельзя рассматривать в отрыве от **стратегического управления правоохранительной сферой** в целом, под которым понимается управленческая деятельность субъектов стратегического управления, направленная на достижение правоохранительными органами и иными субъектами долгосрочных целей по обеспечению безопасности личности, общества, государства.

Стратегическое управление в органах внутренних дел представляет собой научно обоснованную и ресурсно-обеспеченную деятельность субъектов управления МВД России федерального и регионального уровней⁶ по выявлению на основе стратегического анализа и прогнози-

нов внутренних дел концентрировалась на предупреждении, предотвращении и пресечении преступлений при одновременном создании правового поля, позволяющего решать задачи профилактики среди ранее судимых лиц, алкоголиков, тунеядцев, «трудных» подростков. Дополнительно профилактическая работа была широко развернута в трудовых коллективах, домовых комитетах по месту жительства граждан. См.: Андреев Н. А., Коробов В. Б. Стратегическое управление в правоохранительной сфере : учеб. пособие. М., 2013. С. 45, 68.

⁵ Там же. С. 76.

⁶ Несмотря на то что Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» регламентирует различные аспекты стратегического управления на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и муниципальном уровне, применительно к системе органов внутренних дел в настоящее время речь можно вести о таких субъектах стратегического планирования, как Министерство внутренних дел Российской Федерации (выступает в роли исполнителя федеральных государственных стратегий и разработчика внутриведомственных стратегий МВД России) и территориальные органы МВД России на региональном уровне (как исполнители федеральных государственных стратегий с учетом региональной специфики и внутриведомственных стратегий, а также разработчики региональных правоохранительных стратегий). См., напр.: *О выявленном*

рования приоритетных направлений поддержания правопорядка и обеспечения общественной безопасности, по постановке долгосрочных (конкретизированных к каждому году периода стратегического планирования) целей в этой сфере, по принятию и реализации стратегических решений. При этом стратегическое управление имеет два вектора движения: во внешнюю социальную среду (сфера правопорядка и общественной безопасности) и во внутреннюю среду организации (стратегические преобразования в самой системе органов внутренних дел).

Таким образом, в стратегическом управлении необходимо руководствоваться тремя главными принципами: 1) мыслить перспективно, постоянно ориентируясь на конечный результат; 2) создавать систему с участием людей, понимающих генеральную цель и готовых ее достичь; 3) не отставать от перемен, вовремя определять цели, систематически совершенствовать свои знания опережающими темпами по отношению к действительности⁷.

Место стратегического планирования в процессе стратегического управления. Стратегическое планирование является составной частью стратегического управления. Вопрос об определении места стратегического планирования в стратегическом управлении остается дискуссионным, прежде всего потому, что о количестве и содержании этапов стратегического управления авторами высказаны разные точки зрения⁸. Обобщив их, можно прийти к мнению, что *процесс стратегического управления* включает ряд этапов:

- 1) формулирование целей и задач функционирования организации;
- 2) оценку и анализ внешней и внутренней среды организации;
- 3) разработку и оценку стратегических альтернатив;
- 4) выбор стратегии;
- 5) реализацию стратегии;
- 6) оценку и контроль выполнения стратегии.

Стратегическое *управление* — «это процесс, приводящий стратегию в действие, обеспечивающий результат, эффективное претворение идеи

положительном опыте стратегического управления в системе органов внутренних дел ГУ МВД России по Кемеровской области. Экспресс-информация № 2. Федеральное казенное учреждение «Главный информационно-аналитический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации». М., 2015.

⁷ Андреев Н. А., Коробов В. Б. Указ. соч. С. 14.

⁸ См., напр.: Виханский О. С. Указ. соч. ; Маркова В. Д., Кузнецова С. А. Стратегический менеджмент : курс лекций. М., 1999 ; Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / пер. с англ. М., 1999 ; Шелякин Н. Д., Минасов С. Г. Стратегическое планирование : лекция. М., 2000 ; и др.

в жизнь»⁹. Это деятельность субъекта управления, связанная с выработкой стратегии и ее реализацией¹⁰. Стратегическое же *планирование* сфокусировано на принятии оптимальных стратегических решений, это процесс управления планами¹¹. Оно предполагает деятельность по постановке целей, задач, которые преследует субъект управления, и по разработке мер, обеспечивающих их достижение.

Таким образом, стратегическое планирование предполагает определение миссии организации, формулирование целей и задач ее функционирования, стратегический анализ внешней и внутренней среды организации, разработку и оценку стратегических альтернатив, выбор стратегии. К. И. Варламов и Г. В. Атаманчук считают, что стратегическое управление — «это стратегическое планирование плюс стратегическое действие»¹². Следовательно, процесс стратегического управления (помимо стратегического планирования) включает также реализацию стратегии, контроль и оценку ее выполнения, а при необходимости — и корректировку.

Принципы стратегического планирования определены в ст. 7 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон о стратегическом планировании):

1) *принцип единства и целостности* означает единство порядка осуществления стратегического планирования;

2) *принцип разграничения полномочий* органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований предполагает, что участники стратегического планирования самостоятельно в пределах своих полномочий определяют цели и задачи социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также пути достижения этих целей и решения поставленных задач;

3) *принцип преемственности и непрерывности* означает, что разработка и реализация документов стратегического планирования осуществляются участниками стратегического планирования последовательно с учетом результатов реализации ранее принятых документов стратегического планирования и этапов их исполнения;

⁹ Андреев Н. А., Коробов В. Б. Указ. соч. С. 80.

¹⁰ Яськов Е. Ф. Теория и практика управления. Словарь-справочник. М., 1997. С. 40.

¹¹ Ансофф И. Стратегическое управление / пер. с англ. М., 1989. С. 53.

¹² Цит. по: Ходжич М. В. Указ. соч. С. 28.

4) *принцип сбалансированности системы стратегического планирования* означает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации;

5) *принцип результативности и эффективности* стратегического планирования закрепляет, что выбор способов и методов достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации должен основываться на необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов;

6) *принцип ответственности* определяет ответственность участников стратегического планирования в пределах своей компетенции и в соответствии с законодательством Российской Федерации за своевременность и качество разработки соответствующих документов, результативность решения поставленных задач;

7) *принцип прозрачности (открытости)* стратегического планирования означает, что документы стратегического планирования, за исключением документов или их отдельных положений, в которых содержится информация, относящаяся к государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне, подлежат официальному опубликованию;

8) *принцип реалистичности* означает, что при определении целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации участники стратегического планирования должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков;

9) *принцип ресурсной обеспеченности* предполагает, что при разработке и утверждении (одобрении) документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами, в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования;

10) *принцип измеряемости целей* предусматривает, что должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования;

11) *принцип соответствия показателей целям* означает, что показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования и дополнительно вводимые при их корректировке, а также при оценке эффек-

тивности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, должны соответствовать целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

12) *программно-целевой принцип* означает определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования.

В соответствии с указанным законом стратегическое планирование в Российской Федерации осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований. Все уровни образуют систему стратегического планирования — механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе его принципов при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации данных документов в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения.

Основное назначение стратегического планирования в органах внутренних дел состоит в определении главных проблем социального управления и деятельности правоохранительных органов России в сфере противодействия преступности, выявлении приоритетных направлений обеспечения правопорядка, прав и свобод личности, общественных и государственных интересов¹³. Кроме того, посредством стратегического планирования обеспечивается стабильно устойчивая и эффективная деятельность органов внутренних дел в условиях постоянно меняющейся внешней среды.

Состояние правопорядка в целом по стране и в отдельных ее регионах, оценка деятельности органов внутренних дел обусловлены качеством реализуемой МВД России правоохранительной стратегии на федеральном и региональном уровнях. Стратегия расширяет возможности правоохранительной системы, так как позволяет оптимизировать процессы будущей безопасности. При профессионально выбранной стратегии обеспечения безопасности можно предотвращать негативные тенденции, за-

¹³ Ходжич М. В. Указ. соч. С. 3.

рождающиеся в отношениях, явлениях и процессах, вызывающие риски и угрозы безопасности, преобразовывать случайное их течение в системное или действительное¹⁴.

§ 2. Этапы стратегического планирования

В статье 3 Закона о стратегическом планировании определяется, что **стратегическое планирование**¹⁵ — это деятельность участников стратегического планирования по *целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию* социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации (рис. 1).

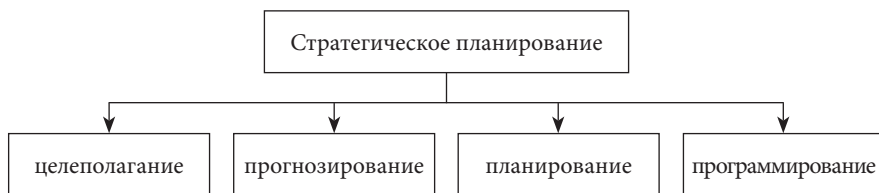


Рис. 1. Этапы стратегического планирования

Целеполагание является базовой категорией стратегического управления. Любой системе управления присуще свойство целенаправленности, что означает наличие общих целей, к которым она стремится посредством решения поставленных задач и выполнения возложенных на нее

¹⁴ Семенов А. И. Стратегическое управление как научная дисциплина и практическая деятельность // Управление в правоохранительной сфере: направления развития теории и практики : мат-лы междунар. науч.-практ. конф., посвященной 70-летию Южно-Уральского государственного университета, 19 апреля 2013 г. Челябинск, 2013. С. 12.

¹⁵ Выделение планирования в структуре стратегического планирования порождает некоторую терминологическую сложность. По нашему мнению, следует различать *стратегическое планирование* как инструмент стратегического управления (это нечто большее, чем составление и реализация плана, это управление изменениями в сфере общественной безопасности и правопорядка в виде опережающей реакции на угрозы социальной среды) и *планирование* (в виде подготовки плана реализации программ) как элемент стратегического планирования.

функций. Общая цель системы — это та цель, ради достижения которой создается системное образование. В соответствии со ст. 3 указанного закона целеполагание — это определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Целеполагание в сфере обеспечения правопорядка предполагает определение стратегических приоритетов и постановку целей, достижение которых преследуется в планируемом периоде субъектом стратегического планирования (в частности, целей по противодействию преступности, обеспечению правопорядка в различных сферах жизнедеятельности общества), а также разработку целевых показателей (критериев оценки) деятельности субъектов, формирующих и реализующих правоохранительную стратегию, по достижению заданных целей.

Многими авторами в процесс целеполагания включается определение *миссии* (предназначения) правоохранительной системы в целом и ее отдельных субъектов (в частности, органов внутренних дел). В менеджменте и деятельности полиции зарубежных стран это явление, в концентрированной форме выражающее смысл существования организации, ее предназначение и роль, получило широкое распространение¹⁶. В литературе эта категория часто обозначается как политика, идеология, философия организации — категории, которые лежат в основе деятельности всей организации, безотносительно к уровню и виду управления (стратегическое или оперативное). По сути, это идея, которая находится над целью и определяет направление развития и движения системы. В ней заключается сама причина существования организации, некий социальный заказ, т. е. потребность в ней общества.

Миссия выполняет весьма важные функции: информационную — информирует общество о системе, ее ценностях, целевых установках, принципах деятельности и т. д.; корпоративную — способствует профессиональному единству внутри системы, помогает сотрудникам идентифицировать себя с системой, установить соответствие между личными и системными ценностями; программирующую — задает «движение» системы, обеспечивая реализацию стратегии и достижение поставленных целей. К сожалению, следует признать, что в отечественной практике формулирование миссии организации пока не стало распространенным инструментом. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», в ст. 1 определяя назначение полиции, закрепил лишь общие черты такой миссии применительно к деятельности органов внутренних дел.

¹⁶ *Словарь иностранных слов*. М., 1988. С. 316.

Вопрос о *стратегических приоритетах* системы обеспечения правопорядка следует рассматривать в двух плоскостях. Правоохранительные стратегии федерального уровня базируются на стратегических национальных приоритетах Российской Федерации, под которыми понимаются «важнейшие направления обеспечения национальной безопасности». Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» к таковым относит: оборону страны; *государственную и общественную безопасность*; повышение качества жизни российских граждан; экономический рост; науку, технологии и образование; здравоохранение; культуру; экологию живых систем и рациональное природопользование; стратегическую стабильность и равноправное стратегическое партнерство. Региональная правоохранительная стратегия является неотъемлемой частью федеральной правоохранительной стратегии, однако формируется с учетом актуальных для субъекта Российской Федерации правоохранительных приоритетов.

Цели деятельности — это конкретные состояния или желаемый результат, которого стремится добиться субъект, идеальный итог какой-либо деятельности в будущем¹⁷. В общих чертах отличие миссии субъекта управления (государственного органа) от его целей заключается в том, что миссия определяется как желаемое (идеальное), а цели — как желаемое в пределах возможного. Под целью применительно к стратегическому управлению в правоохранительной сфере следует понимать конечные и промежуточные будущие состояния социальной безопасности, достижение которых обеспечивается выполнением миссии и реализацией стратегий отдельных субъектов и стратегии правоохранительной системы в целом¹⁸. Такие цели задаются государством в лице высших органов законодательной и исполнительной власти и представляют собой внешние цели системы. Внутренние цели в виде множества желаемых состояний органов внутренних дел (кадровое, организационное, материально-техническое, правовое и т. п.) устанавливаются руководством МВД России.

Стратегические цели органов внутренних дел сформулированы в государственной программе Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»¹⁹ и включают, например, увеличение численности граждан, удовлетворенных качеством

¹⁷ Виханский О. С. Указ. соч. С. 296.

¹⁸ Андреев Н. А., Коробов В. Б. Указ. соч. С. 121.

¹⁹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействия преступности»: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345.

предоставления государственных услуг; недопущение гибели находящихся под защитой участников уголовного судопроизводства, а также причинения ущерба их здоровью и имуществу; сохранение положительной динамики сокращения численности лиц, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий; сокращение количества фактов совершения сотрудниками полиции правонарушений и др.

Общие подходы к определению целей деятельности органов государственной власти установлены, в частности, постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239 (ред. от 25.09.2018) «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ». При этом большое значение имеет корректная постановка цели. Так, в отношении целей ведомственной целевой программы сформулированы следующие требования:

- специфичность (цели должны соответствовать сфере реализации государственной программы);
- достижимость (цели должны быть потенциально достижимы в период реализации ведомственной целевой программы);
- измеримость (достижение целей можно проверить).

В теории управления выработаны *критерии целеполагания*, которым должны соответствовать цели²⁰. По поводу их содержания имеются различные точки зрения, но практически все они входят в структуру SMART-технологии, используемой в менеджменте и проектном управлении для определения целей и постановки задач. В переводе на русский «smart» (англ.) означает «умный». SMART — это аббревиатура, образованная первыми буквами английских слов: Specific, Measurable, Attainable или Achievable, Relevant, Time-bound. Данные критерии отвечают на вопрос о том, как необходимо ставить цели, чтобы они были достигнуты²¹.

Критерий «specific» (англ. «определенный», «точный», «конкретный») предполагает необходимость точного выражения содержания цели; это обусловлено тем, что только в случае ясного представления субъектом управления того результата, которого необходимо достичь системе, можно рассчитывать на понимание этого ориентира остальными

²⁰ См. подробнее: Бавсун И. Г. О целях деятельности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. ст. по мат-лам ежегодной всеросс. науч.-практ. конф. СПб., 2016. С. 13–19 ; *Ее же*. Целевые установки в системе государственного управления // Алтайский юридический вестник. 2017. № 1. С. 45–50.

²¹ Описание технологии см.: *Project Smart: Management Review*. Volume 70, Issue 11 (AMA FORUM). P. 35–36.

ми участниками управленческих отношений и, как следствие, на приложение усилий к его достижению. Поэтому цели государственной политики в той или иной сфере должны быть определены максимально конкретно и понятно.

Критерий «measurable» (англ. «измеримый») предполагает формализацию или идентификацию цели в качестве критерия (индикатора, показателя, признака). Учитывая, что на стратегическом уровне управления сформулировать цели в значении конкретного результата деятельности иногда затруднительно, необходимо разрабатывать систему критериев (показателей), по которым можно будет оценить, насколько в процессе деятельности система приблизилась к предполагаемому результату, в какой степени достигла заданной цели. В качестве критерия оценки достижения целей в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности могут выступать такие показатели, как «количество неразысканных преступников», «число тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных на улицах, площадях, в парках, скверах», «число лиц, погибших в дорожно-транспортных происшествиях» и т. п.²² Измеряемость целей означает и то, что должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки. Таким образом, должна быть осуществлена формализация цели не только в виде критерия (индикатора, показателя, признака), но и в конкретных качественных и количественных характеристиках этого показателя, что делает цель измеряемой и позволяет ответить на вопрос о том, при каком повышении, сокращении, снижении или увеличении можно считать ее достигнутой.

Критерий «attainable» или «achievable» (англ. «достижимый») обусловлен тем, что постановка реальных, обеспеченных необходимыми ресурсами, а не утопических целей является залогом успеха политики государства. В противном случае будет отсутствовать мотивация к их достижению; нереальные цели приводят к потере ориентиров и негативно сказываются на результативности деятельности.

Критерий «relevant» (англ. «уместный», «относящийся к делу») используется для определения обоснованности, значимости и актуальности цели, что достигается постановкой цели организации на основе закономерностей общественного развития и объективной оценки общественных потребностей, в результате чего формулируются наиболее актуальные цели социума. Кроме того, процесс общественного развития основан на сово-

²² Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040.

купности взаимосвязанных целей и задач, которые возникают не случайно, а на базе реализации законов общественного развития, поэтому необходимо ответить на сложный и важный вопрос о соотношении целей разного уровня (стратегических и тактических, общих и частных). Однако на практике иногда имеют место случаи подмены реальных потребностей общества волонтаристскими целями некоторых представителей аппарата управления, что ведет к существенным социальным издержкам.

Критерий «time-bound» (англ. «ограниченный во времени») заключается в том, что должны быть установлены конкретные этапы и сроки достижения обозначенной цели. Если временные рамки не определены, становится непонятно, когда предполагается достичь цели — через год, десять или сто лет.

Одновременно с постановкой цели разрабатываются *целевые показатели* — критерии, по которым оценивается деятельность разработчиков и исполнителей стратегии. При этом важно правильно определить критерии оценивания, в частности, четко разделять показатели, характеризующие деятельность органов внутренних дел, и те, которые зависят от их деятельности лишь отчасти. Так, следует различать оценку состояния преступности и оценку деятельности правоохранительных органов по борьбе с ней. Состояние и изменения характеристик преступности определяются в значительной мере общими социальными факторами, в иерархии которых, по оценкам криминологов, деятельность правоохранительных органов находится примерно на 30-м месте. Поэтому увеличение уровня преступности нельзя автоматически оценивать как ослабление деятельности правоохранительных субъектов по борьбе с ней и наоборот²³.

Применительно к государственной программе Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» такими показателями являются: доля тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных в общественных местах, в общем количестве преступлений; доля возмещенного ущерба от фактически причиненного ущерба по уголовным делам, оконченным следователями и дознавателями; индекс криминальной пораженности (число сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, подвергнутых уголовному преследованию за совершение преступлений, в расчете на 1 тыс. сотрудников) и др.

Основное значение процесса целеполагания в стратегическом управлении — это осознание и формулирование проблем в той или иной сфере социальной действительности в соответствии с тенденцией ее развития, которые предстоит решать в настоящем, но в интересах будущего (примени-

²³ Долгова А. И. Криминология : краткий учебный курс. М., 2006. С. 75 ; Андреев Н. А., Коробов В. Б. Указ. соч. С. 125.

тельно к органам внутренних дел — в сфере общественной безопасности). На основе анализа исходного (к началу планируемого периода) уровня развития объекта стратегического планирования (социальной безопасности) определяются будущие потребности общества — параметры будущего состояния безопасности личности, общества и государства в планируемом периоде, получаемые в результате функционирования соответствующих субъектов стратегического планирования. Эффективное стратегическое управление основывается на правильно выбранных долгосрочных целях.

Не ошибиться в выборе цели помогает *стратегический анализ* среды управления. Внешняя и внутренняя среда выступают в качестве объекта такого анализа. *Внешней средой* стратегического управления в органах внутренних дел являются общество в целом и составляющие его экономические, политические, демографические, культурные, научно-технические и иные компоненты (макросреда), а также специфическая социальная сфера, связанная с обеспечением правопорядка, общественной безопасности и противодействием преступности (микросреда). *Внутренняя среда* включает совокупность характеристик системы органов внутренних дел (их организационная и функциональная структура, ресурсы и т. д.).

Важным моментом стратегического планирования в органах внутренних дел является определение факторов внешней макросреды, влияющих на состояние правопорядка и общественной безопасности (внешней микросреды) и, как следствие, на состояние и деятельность органов внутренних дел и других органов, обеспечивающих социальную безопасность (внутренняя среда), а также степень влияния каждого из выделенных факторов. Эта деятельность по своей сущности носит исследовательский и даже научный характер и должна осуществляться с привлечением специалистов в области социологии, экономики, криминологии, владеющих методикой анализа (статистического, системного, ситуационного, математического моделирования и др.).

Анализ (расчленение, детальное изучение комплексного объекта) внешней и внутренней среды управления позволяет проникнуть в глубину происходящих процессов, понять взаимосвязь существующих факторов, выйти на уровень обобщения (синтез) результатов проводимого исследования, сформулировать соответствующие выводы и предложения²⁴. В процессе анализа субъект стратегического управления осуществляет всестороннюю оценку состояния сферы правопорядка, эффективность управления внешней и внутренней средой, в результате чего и выявляются проблемы в анализируемой сфере.

²⁴ Андреев Н. А., Коробов В. Б. Указ. соч. С. 106.

Разработка инструментария стратегического анализа в правоохранительной области в целом и в органах внутренних дел в частности представляет важную задачу теории и методологии социального управления. В настоящее время большинство авторов предлагают для этих целей адаптированные методики стратегического анализа, применяемого в менеджменте. Например, SWOT-анализ (название которого образовано первыми буквами английских слов: Strengths (сила), Weaknesses (слабость), Opportunities (возможности), Threats (угрозы)). Сущность данного анализа состоит в исследовании факторов внешней и внутренней среды организации, сопоставлении ее сильных и слабых сторон с возможностями и угрозами, характеризующими внешнюю среду (таблица).

Таблица. Матрица SWOT-анализа

Вид среды	Положительное влияние	Отрицательное влияние
Внутренняя среда	Strengths (свойства проекта или организации, дающие преимущества перед другими)	Weaknesses (свойства, ослабляющие проект или организацию)
Внешняя среда	Opportunities (внешние факторы, дающие дополнительные возможности по достижению цели)	Threats (внешние факторы, которые могут осложнить достижение цели)

Задача SWOT-анализа — дать структурированное описание ситуации, относительно которой необходимо принять решение. Более подробно исследовать внешнюю среду помогает PEST-анализ (иногда обозначают как STEP) — инструмент, предназначенный для выявления политических (Political), экономических (Economic), социальных (Social) и технологических (Technological) аспектов внешней среды²⁵. Например, угрозами в сфере правопорядка и общественной безопасности можно считать:

— политические факторы: глобализацию как общемировую тенденцию и, как следствие, транснационализацию преступности; сепаратизм, порождающий территориальные и межнациональные конфликты, экстремизм и международный терроризм; политическое лоббирование, коррупцию;

— экономические факторы: интегрированность национальной экономики в мировую экономическую систему; сохранение значительной доли «теневой экономики»; сокращение работоспособного населения и др.²⁶;

²⁵ Об этом и других методах стратегического анализа в правоохранительной сфере см. подробнее: Андреев Н. А., Коробов В. Б. Указ. соч. С. 104–113.

²⁶ О стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 208.

— социальные факторы: увеличение масштабов миграции; имущественное расслоение российского общества и социальную напряженность; духовный кризис и нравственную деградацию, усугубляемые не контролируемой государством деятельностью средств массовой информации, в том числе в интернет-пространстве, насаждающих чуждые и вредные для развития российского общества западные идеи и стирающих базовые ценностные ориентиры (патриотизм, трудолюбие, ответственность за семью, забота о детях и пожилых людях и т. п.); отсутствие государственной системы воспитания подрастающего поколения и др.;

— технологические факторы: информатизацию всех сфер жизнедеятельности общества и, как следствие, появление новых форм противоправной деятельности с использованием информационных, коммуникационных и высоких технологий.

В процессе стратегического анализа глубокому исследованию подвергаются разнообразные факторы внешней и внутренней среды организации, устанавливается корреляционная зависимость между ними. Стратегический анализ представляет собой сложный вид деятельности, от качества проведения которого зависит объективность полученных выводов и перспективность принимаемых на их основе решений. Поэтому стратегическое планирование в органах внутренних дел требует принципиально нового подхода к информационно-аналитической работе: создания аналитических центров, привлечения научного потенциала и профессионально подготовленных сотрудников, глубоко знающих предмет исследования, владеющих математическим инструментарием и методикой стратегического анализа.

Главная цель стратегического анализа — определение в исследуемом явлении или процессе устойчивых закономерностей и тенденций, способных существенно влиять в будущем на состояние правопорядка и общественной безопасности, а также на процесс их обеспечения. Важнейшие его задачи — описание сценариев развития ситуации в анализируемой сфере, обоснование стратегических целей. Поэтому стратегический анализ имеет не только ретроспективное направление (взгляд в прошлое, изучение событий и явлений, уже имевших место), но и перспективное (взгляд в будущее). На основе изучения ситуации необходимо осуществление прогнозирования — формирования научно обоснованного суждения о состоянии исследуемого объекта в будущем.

Прогнозирование — деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях

социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (ст. 3 Закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»).

Стратегическое планирование — это способ принятия перспективных решений, поэтому оно предполагает большую роль предвидения зарождающихся и усиления существующих негативных, угрожающих стабильности и порядку в обществе тенденций развития преступности, факторов, дестабилизирующих безопасность в разных сферах социальной действительности. Для подготовки максимально точного прогноза для органов внутренних дел необходимо выявить глубинные процессы, определяющие тенденции развития преступности либо социальных процессов, воздействующих на состояние общественной безопасности, в ближайшей и отдаленной перспективе. При этом из-за динамичности внешней среды прогноз должен своевременно корректироваться, что влечет изменение показателей и содержания стратегических документов. Таким образом, стратегическое прогнозирование необходимо во избежание крупных ошибок и для оценки возможных альтернатив изменений оперативной обстановки.

Чтобы прогноз стал эффективным средством стратегического управления, органам внутренних дел необходимо располагать соответствующими кадрами, способными на высоком уровне осуществлять этот сложный вид деятельности по объективной оценке факторов внешней и внутренней среды, применяя современные методы прогнозирования. Успеха достигает лишь та социальная система, которой удалось сформировать стратегию, соответствующую изменениям внешней среды и собственным внутренним возможностям.

В системе МВД России координация разработки и реализации государственных программ возложена на Организационно-аналитический департамент²⁷, обеспечивающий и осуществляющий в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области формирования общей стратегии в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Основными задачами Департамента являются организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере внутренних дел на основе анализа и прогнозирования состояния преступности и результатов борьбы с ней, а также определение приоритетных направлений в сфере внутренних дел и стратегического раз-

²⁷ Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 17 октября 2013 г. № 850 (ред. от 20.07.2017).

вития МВД России. К основным функциям относятся: прогнозирование развития государственной политики в сфере внутренних дел и разработка предложений по ее совершенствованию; координация и методическое обеспечение деятельности подразделений МВД России по разработке (корректировке) документов стратегического планирования; мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования подразделениями МВД России²⁸.

Планирование и программирование в системе стратегического управления (а точнее, в процессе стратегического планирования) необходимо рассматривать в неразрывной связи.

Планирование — это деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов работы федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Программирование — деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Отсутствие в законодательстве четких критериев разграничения планирования и прогнозирования в механизме стратегического управления порождает дискуссию среди авторов об их соотношении.

В литературе обозначилось несколько подходов к разрешению этого вопроса. Некоторые ученые рассматривают программирование как одну из форм планирования. Другие считают, что социальная потребность в безопасности требует осуществления правоохранительной деятельности в виде конкретных заданий и показателей применительно к каждому этапу реализации стратегических ориентиров в этой сфере. По их мнению, это может осуществляться в двух основных формах (таким образом, они разделяют эти виды деятельности): подготовки стратегического плана в виде ряда средне-

²⁸ Об утверждении Положения об Организационно-аналитическом департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 27 июня 2011 г. № 727 (ред. от 15.02.2018).

срочных и текущих (оперативных) планов; разработки и реализации пакета (комплекса) программ, конкретизирующих направления или меры стратегического плана. Но при этом авторы одновременно отождествляют механизмы планирования и программирования: «Перспективное планирование... определяет долгосрочную программу развития правоохранительных субъектов, содержание и последовательность осуществления важнейших мер, гарантирующих достижение поставленных целей на 5–10 лет»²⁹.

Программирование и планирование в системе стратегического управления осуществляются не параллельно или альтернативно, они увязаны в одну логическую цепочку: на основе анализа и прогноза обосновываются стратегические цели, для достижения которых разрабатываются программы, содержащие показатели (целевые индикаторы) применительно к каждому периоду стратегического планирования, и определяются основные направления достижения заявленных целей (результатов). Обозначенные же в программе направления движения к цели конкретизируются в разного рода планах реализации программы (содержащих конкретные задания в рамках периода планирования).

Фактически планирование — это механизм реализации программы, а разработка проектов стратегических планов (т. е. проектов управленческих решений по реализации стратегии поведения соответствующих субъектов управления) является заключительной стадией процедуры стратегического планирования. Именно таким образом следует разграничить плановую и программную деятельность, объединив их в один механизм стратегического планирования.

Обозначим несколько моментов, позволяющих провести разграничение программирования и планирования в системе стратегического планирования.

Программирование ориентировано на решение актуальных социальных проблем; содержит прогнозы и критерии оценки ожидаемых результатов, целевые ориентиры; в его рамках осуществляются распределение ролей между участниками реализации программы, постановка задач каждому субъекту; центральное место в нем отводится выявлению объема и структуры ресурсов, имеющихся на начало планируемого периода, и потребности в них на весь период. В процессе программирования происходит согласование выявленных потребностей системы и ее ресурсов, распределение, финансовые расчеты. При этом под используемыми ресурсами понимается совокупность затрат как материальных, в том числе финансовых, так и трудовых, информационных

29 Андреев Н. А., Коробов В. Б. Указ. соч. С. 139, 141.

ресурсов, необходимых для достижения цели. Таким образом, программирование представляет собой способ постановки управленческих задач в соответствии со стратегическими целями развития системы по обеспечению социальной безопасности и актуальными проблемами функционирования этой системы, а также выбором наиболее эффективного варианта решения этих задач, в том числе целевого распределения всех видов ресурсов³⁰.

По форме выражения программирование — это разработка программ решения наиболее важных проблем социального управления. По своему содержанию — это перспективные, долгосрочные, комплексные документы. Такие программы разрабатываются в основном на федеральном и региональном уровнях, однако возможна их разработка и на муниципальном уровне управления³¹. Каждому уровню соответствует своя специфика, обусловливаемая масштабностью решаемых задач, средствами и методами их реализации, кадровым и штатным потенциалом³². Стержнем программы выступает цель, вокруг которой группируется комплекс разнообразных мероприятий.

Государственной программой является документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных 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 Федерации³³. Государственная программа включает федеральные целевые программы³⁴ и подпрограммы, содержащие в качестве структурных элементов:

³⁰ Там же. С. 144.

³¹ *О стратегическом планировании в Российской Федерации* : федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.

³² *Иванов Н. Н., Карпунин Ю. Г. Стратегическое управление: сущность, проблемы, пути решения // Стратегические цели и приоритетные задачи МВД России, основные направления и средства их реализации* : мат-лы межведомств. науч.-практ. конф. М., 1996. Ч. 2. С. 11.

³³ *Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации* : постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (ред. от 25.12.2018).

³⁴ *О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»* (вместе с Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация) : постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 (ред. от 30.12.2018).

- основные мероприятия федеральных органов государственной власти и (или) иных главных распорядителей средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- ведомственные целевые программы³⁵;
- федеральные проекты;
- отдельные мероприятия федеральных проектов.

Для реализации государственных или ведомственных целевых программ разрабатываются соответствующие планы. Так, согласно Порядку разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации реализация государственной программы происходит в соответствии с планом ее реализации, разрабатываемым с использованием портала государственных программ на очередной финансовый год и плановый период и содержащим перечень наиболее важных, социально значимых контрольных событий государственной программы, в том числе предусмотренных поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также «дорожными картами», с указанием их сроков.

Следует признать, что отсутствие конкретики в законодательстве и единого подхода среди теоретиков влечет за собой и разбалансированность в системе документов стратегического планирования. Например, федеральные целевые программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.»³⁶ и «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 гг.»³⁷ содержали мероприятия, направленные на достижение различных целей программы. Разработанная же на последующий период «Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы»³⁸ предписывала МВД России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в 6-месячный срок разработать и внести в Правительство Российской Федерации проект плана мероприятий по реализации Стратегии. Таким

³⁵ *Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ* : постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239 (ред. от 25.09.2018).

³⁶ *О Федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.»* : постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 100 (ред. от 22.11.2012).

³⁷ *О Федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 гг.»* : постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2013 г. № 864 (ред. от 13.12.2017).

³⁸ *Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы* : распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 января 2018 г. № 1-р.

образом, одной из важнейших задач научных разработок в данной сфере является создание стройной системы документационного обеспечения стратегического управления, в которой были бы органично объединены концепции и доктрины, прогнозы и стратегии, программы и планы, а также иные документы стратегического планирования.

Документы стратегического планирования — документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования. Документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований. Координация их разработки и реализации осуществляется Президентом Российской Федерации³⁹ и Правительством Российской Федерации по вопросам, находящимся в их ведении (прил. 1).

Стратегическое планирование в сфере внутренних дел нечто большее, чем составление и реализация плана. Это управление изменениями в обеспечении общественного порядка, общественной безопасности, борьбе с преступностью. В процессе стратегического планирования определяются не только перспективы развития самих органов внутренних дел, но и возможности преодоления негативных тенденций и процессов, влияющих на будущее состояние безопасности общества в целом по стране и в отдельных ее регионах. Предвосхищая возможные негативные изменения качественного состояния преступности и правопорядка, планирование выступает эффективным инструментом, способствующим сокращению неопределенности в состоянии социальной безопасности, обеспечивает соответствующую реакцию на возникающие риски, вызовы и угрозы⁴⁰.

В советский период стратегическое управление широко использовалось в системе Министерства внутренних дел, например, образование в его

³⁹ Следует отметить ведущую роль указов Президента Российской Федерации в механизме стратегического планирования. Так называемые «майские указы» — серия из 11 указов, подписанных В. В. Путиным 7 мая 2012 г., в день вступления в должность Президента Российской Федерации, и содержащих 218 поручений Правительству Российской Федерации для выполнения в течение 2012–2020 гг. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» задал вектор движения в научно-технологической и социально-экономической сферах страны.

⁴⁰ *Андреев Н. А., Коробов В. Б.* Указ. соч. С. 133–134.

структуре штабных подразделений, имеющих в качестве стратегической задачи создание в стране системы раскрытия преступлений по горячим следам, или формирование системы профилактики преступлений, ориентирующей органы внутренних дел на предупреждение, предотвращение и пресечение преступлений, профилактику правонарушений, сотрудничество милиции с социальными институтами, направленное на устранение или нейтрализацию причин и условий, способствующих совершению преступлений. В постсоветское время эффективность управления правоохранительной системой снизилась. Стратегия правоохранительных субъектов стала оборонительной и догоняющей. В управлении стала доминировать не стратегическая, а оперативная составляющая⁴¹, основным изъяном которой является отсутствие активного воздействия на причины и условия совершения преступлений, работа ориентирована на раскрытие уже совершенных преступных посягательств.

Таким образом, внедрение стратегического управления в практическую деятельность органов внутренних дел является необходимым условием повышения качества правоохранительной функции государства. Состояние правопорядка и положительная оценка населением эффективности работы органов внутренних дел обусловлены реализуемой МВД России правоохранительной стратегией на федеральном и региональном уровнях (исполнение федеральных задач с учетом региональной специфики).

⁴¹ Асанов Н. Х. Роль стратегического анализа в выработке правоохранительной стратегии // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 2. С. 220–224.

ГЛАВА III. ТЕКУЩЕЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. Организация текущего планирования в органах внутренних дел

В рамках текущего планирования деятельности органов внутренних дел составляется большое количество планов. Основным планом, организующим работу территориальных органов МВД России на районном уровне, является план его работы, составляемый на год. В территориальных органах МВД России на региональном уровне ведущим планирующим документом выступает план основных организационных мероприятий.

Организация планирования заключается в выработке управленческого решения на основе обобщения, систематизации и анализа информации, необходимой для разработки плана; сборе согласованных в установленном порядке предложений заинтересованных органов, организаций и подразделений; подготовке и последующем согласовании с ними проекта плана; утверждении его руководителем и доведении до заинтересованных органов (подразделений). Таким образом, **алгоритм текущего планирования**¹ в органах внутренних дел предполагает последовательное осуществление следующих стадий² (прил. 2):

- 1) сбор и анализ информации, необходимой для разработки плана;
- 2) сбор предложений от заинтересованных подразделений;
- 3) подготовка проекта плана и согласование его с заинтересованными подразделениями;
- 4) утверждение плана руководителем и доведение его до заинтересованных подразделений.

¹ Технология текущего планирования рассмотрена на примере плана работы территориального органа МВД России на районном уровне.

² Бавсун И. Г. Вопросы организации текущего планирования деятельности органов внутренних дел // Общество и право. 2016. № 4. С. 170–174.

Сбор и анализ информации, необходимой для разработки плана.

При разработке планов работ территориальных органов МВД России анализируется информация, характеризующая:

- криминогенную обстановку (количественные и качественные показатели преступности; причины, обуславливающие их изменение), прогноз ее развития;

- состояние административной практики;
- состояние профилактической работы;
- результаты деятельности органов внутренних дел за отчетный период;
- разрабатываемые совместно с другими правоохранительными органами национальные и иные планы Российской Федерации по реализации межгосударственных программ борьбы с преступностью, мероприятия правоохранительной направленности государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ, федеральные целевые программы, решения органов государственной власти и местного самоуправления, вышестоящего органа управления по вопросам противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности;

- имеющиеся пробелы и противоречия нормативного правового регулирования деятельности системы МВД России.

Источниками такой информации являются:

- материалы и выводы общего (комплексного) анализа оперативной обстановки за предшествующий период (включая политическую, экономическую и социальную характеристику территории обслуживания; характеристику правопорядка; результаты деятельности органа внутренних дел)³;

- прогностические данные об ожидаемых изменениях социально-экономических и демографических характеристик обслуживаемой территории и вытекающие из них расчетные прогностические данные об изменениях в состоянии правопорядка на планируемый период;

- Директива Министра внутренних дел Российской Федерации о приоритетных направлениях деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на очередной год (далее — Директива)⁴;

³ О порядке проведения общего (комплексного) анализа оперативной обстановки см.: *Инструкция* по организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденная приказом МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623.

⁴ Является основным документом МВД России, подводящим итоги проделанной работы и определяющим приоритеты деятельности и комплексные задачи, которые необходимо решать в предстоящий период. Ее положения конкретизируются в Плане основных организационных мероприятий МВД России на предстоящий год, в планах основ-

— планы работы вышестоящих органов внутренних дел (планы основных организационных мероприятий МВД России и территориальных органов МВД России на региональном уровне на предстоящий год) и иные плановые документы (например, план-график по исполнению решений вышестоящих органов; комплексные программы и др.);

— решения коллегии и совещания при начальнике территориального органа МВД России на региональном уровне, его поручения;

— решения органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности;

— решения координационных совещаний правоохранительных органов;

— информация о выполнении планов работы органа внутренних дел и его подразделений в предшествующий период;

— информация о плановых и внеплановых проверках деятельности органа внутренних дел и его подразделений вышестоящими ОВД, органами прокуратуры и другими контролирующими органами;

— информация о состоянии кадрового, материально-технического и финансового обеспечения органа внутренних дел.

При необходимости осуществляются сбор, накопление и анализ дополнительной информации, которая может объективно повлиять на организацию деятельности органов внутренних дел.

Обозначенная информация собирается и анализируется для выявления проблем в сфере организации и деятельности органа внутренних дел и постановки целей на предстоящий период, а также оценки имеющихся возможностей органа внутренних дел.

Сбор предложений от заинтересованных подразделений. К числу заинтересованных органов (подразделений) относятся ответственные исполнители, соисполнители мероприятий, а в определенных случаях — субъекты контроля⁵.

ных организационных мероприятий, планах работы на год подразделений центрального аппарата МВД России, территориальных органов МВД России, образовательных и научных организаций, окружных управлений материально-технического снабжения системы МВД России, а также иных организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел.

⁵ Под *субъектом контроля* понимается подразделение (структурное подразделение органа, организации, подразделения), осуществляющее контроль выполнения плана, уполномоченное на эту работу нормативным правовым актом МВД России, организационно-распорядительным документом, поручением руководителя, утвердившего план (лица, исполняющего его обязанности), или другого правомочного должностного лица.

Предложения должны:

- быть аргументированными, четко сформулированными, обеспеченными финансовыми, материально-техническими и кадровыми ресурсами;

- основываться на требованиях законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, касающихся задач и функций органов внутренних дел, а также Директивы;

- учитывать оперативную обстановку на территории обслуживания и прогноз ее развития.

Предложения в проект плана формируются согласно структуре, определенной соответствующим нормативным правовым актом (иным актом управления). При необходимости, если действующими актами управления структура предложений в проект плана не установлена, она может быть разработана субъектом планирования⁶.

Предложения в проект плана территориального органа МВД России на районном уровне представляются соответствующему субъекту планирования после их обязательного письменного согласования:

- с соисполнителями, ответственными исполнителями⁷, а также с заместителем руководителя (начальника) органа, ответственным за соответствующее направление деятельности;

- с соответствующими финансовыми подразделениями и подразделениями тылового обеспечения — отделом (отделением, группой, направлением) тылового обеспечения, бухгалтерией или с сотрудниками по направлениям деятельности (если предложения в проект плана содержат мероприятия, требующие финансового и материально-технического обеспечения);

- с соответствующими правовыми подразделениями или сотрудниками по направлению деятельности (если предложения в проект плана предусматривают разработку проектов нормативных правовых актов).

⁶ *Субъект планирования* — исполнитель поручения (нормативного предписания) о разработке проекта плана, осуществляющий его подготовку, согласование и представление в установленном порядке на утверждение, определенный ответственным за эту работу в соответствии с Инструкцией об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации, иным нормативным правовым актом МВД России, организационно-распорядительным документом, поручением Министра, его заместителя или другого правомочного должностного лица. Ответственными за разработку проектов планов территориальных органов МВД России на районном уровне являются подразделения анализа, планирования и контроля.

⁷ Согласование с ответственными исполнителями осуществляется в случае, если предложение инициирует участие в качестве ответственных исполнителей мероприятий иных заинтересованных органов (подразделений).

Предложения в проект плана, представленные с нарушением этих требований, а также имеющие взаимное противоречие, возвращаются субъектом планирования в течение трех рабочих дней со дня их получения исполнителю на доработку с указанием причин возврата. Доработка предложений и повторное направление их субъекту планирования осуществляются соответствующим исполнителем в течение трех рабочих дней со дня регистрации документов, поступивших на доработку. При наличии разногласий по предложениям, повторно направленным в проект плана, субъект планирования в пятидневный срок инициирует проведение согласительного совещания с участием полномочных представителей заинтересованных органов (подразделений), представивших предложения в проект плана, по итогам которого, если требуется, готовит таблицу разногласий. Таблица разногласий подписывается правомочным должностным лицом из числа руководителей, ответственных за деятельность субъекта планирования, и докладывается для принятия решения руководителю, утверждающему план.

Срок представления структурными подразделениями, а также правомочными должностными лицами предложений в план работы территориального органа МВД России на районном уровне — до 15 декабря года, предшествующего планируемому.

При отсутствии предложений от заинтересованных органов (подразделений) или их представлении с нарушением установленных сроков субъект планирования вправе выдвинуть предложения самостоятельно с соблюдением всех требований. В указанном случае предложения в проект плана согласовываются субъектом планирования самостоятельно в установленном порядке с заместителями руководителя, утверждающего план, ответственными за соответствующие направления деятельности органа.

Подготовка проекта плана и согласование его с заинтересованными подразделениями. Поступившие в установленном порядке предложения изучаются субъектом планирования на предмет их соответствия общим задачам, имеющимся ресурсам и реальности выполнения с учетом криминогенной обстановки, результатов выполнения плановых мероприятий за предшествующие периоды и существующих нерешенных проблем в оперативно-служебной деятельности. Подготовленные надлежащим образом предложения вносятся в проект плана.

Проект плана должен:

- соответствовать законодательству Российской Федерации и иным нормативным правовым актам;
- содержать актуальные, конкретные, обоснованные, выполнимые мероприятия;

— предусматривать равномерное распределение нагрузки выполнения мероприятий между заинтересованными органами (подразделениями);

— обеспечивать ритмичность выполнения мероприятий в течение всего планируемого периода;

— отражать целесообразность выбранных средств и форм для достижения запланированных целей.

Форма проекта плана должна наиболее полно и просто отражать основные планируемые и контролируемые параметры: содержать позиции о мероприятиях, сроках их выполнения, исполнителях, а при необходимости — показателях и индикаторах, имеющих целеполагающее или ориентирующее значение, источниках и суммах финансирования, механизме контроля выполнения мероприятий плана, другую значимую информацию⁸.

Структура плана работы территориального органа МВД России (наименование разделов) нормативно не закреплена. В соответствии с Инструкцией по организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации особенности заполнения реквизитов и формирования содержания планов основных организационных мероприятий территориального органа МВД России определяются его руководителем (начальником). В последнее время в органах внутренних дел сложилась практика структурирования планов работы в соответствии с содержанием Директивы. Но Директива — документ достаточно динамичный, ее содержание меняется практически ежегодно, что обусловлено изменениями в оперативной обстановке, выводящей в разные периоды разные направления работы органов внутренних дел в разряд приоритетных.

Структура же плана работы территориального органа МВД России должна быть стабильной, разделы плана должны соответствовать основным направлениям деятельности территориальных органов МВД России, к которым относятся⁹:

⁸ Форма плана приведена в приложении к Инструкции по организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации (утверждена приказом МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890).

⁹ Данные направления наряду с деятельностью по контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия, частной детективной (сыскной) и охранной деятельности, а также охраной имущества и объектов были перечислены в Типовом положении о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне (приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222 — утратил силу). Во вновь утвержденном приказом МВД России от 5 июня 2017 г. № 355 Типовом положении основные направления деятельности органов внутренних дел, к сожалению, не определены.

- защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений, производство дознания и предварительного следствия по уголовным делам;
- розыск лиц;
- производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- обеспечение правопорядка в общественных местах;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

Данные направления работы территориального органа МВД России логически связаны с показателями ведомственной статистической оценки деятельности министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений МВД России по иным субъектам Российской Федерации¹⁰. Мероприятия, обозначенные в рамках приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел на предстоящий период в соответствии с Директивой, вносятся в соответствующие разделы плана в качестве первоочередных (прил. 3).

Проект плана подлежит обязательному согласованию с заинтересованными подразделениями в срок, не превышающий трех рабочих дней с момента регистрации данных документов. Рассмотрение (согласование) проекта плана в заинтересованных органах на уровне структурных подразделений организует и проводит структурное подразделение или правомочное должностное лицо, определенные ответственными исполнителями поручения о рассмотрении проекта плана. Проект плана, содержащий раздел (позиции) о механизме контроля, подлежит обязательному согласованию с субъектом контроля в срок, не превышающий трех рабочих дней со дня регистрации данных документов. В ходе согласования субъектом планирования осуществляется окончательная доработка проекта плана с учетом полученных замечаний и предложений. Производится корректировка проекта плана по существу. Повторное согласование осуществляется в срок не позднее двух рабочих дней, следующих за днем регистрации документов, поступивших в заин-

¹⁰ Вопросы оценки деятельности территориальных органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040.

тересованное подразделение. При этом согласование проекта плана с заинтересованными подразделениями и субъектами контроля необходимо проводить параллельно, чтобы соблюсти сроки процедуры планирования.

Утверждение плана и доведение его до заинтересованных подразделений. В течение двух рабочих дней, следующих за днем окончания согласования, проект вносится на рассмотрение руководителя, утверждающего план. План территориального органа МВД России на районном уровне утверждает начальник или лицо, его замещающее, до 25 декабря года, предшествующего планируемому. Утвержденный план регистрируется подразделением делопроизводства и режима¹¹. Если он содержит информацию ограниченного распространения, на нем проставляется гриф ограничения доступа к документу.

Руководитель органа внутренних дел обеспечивает целостность системы планирования во вверенном ему органе, что достигается:

— знанием приоритетов оперативно-служебной деятельности и особенностей оперативной обстановки на обслуживаемой территории, обеспечением соответствия утвержденного плана указанным факторам;

— умением рационально выстраивать планомерную работу по решению приоритетных задач;

— способностью концентрировать в плане мероприятия, ориентированные на конкретные ожидаемые результаты, исключая из практики планирования избыточные, дублирующие и формальные мероприятия.

Копии плана в пятидневный срок со дня утверждения направляются субъектом планирования:

1) в органы, организации и подразделения, определенные исполнителями мероприятий плана, — для реализации;

2) в подразделения, являющиеся субъектами контроля исполнения мероприятий плана, — для организации контроля;

3) в образовательные и научные организации системы МВД России по решению правомочного должностного лица о реализации соответствующего предложения субъекта планирования или запроса образовательной, научной организации системы МВД России — для использования в учебном процессе и научной деятельности;

4) в иные структурные подразделения, входящие в состав органа, организации, подразделения, субъект планирования которого осуществил разработку плана, — для участия в реализации плана, если оно предусмотрено решением соответствующего руководителя.

¹¹ Инструкция по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 20 июля 2012 г. № 615 (ред. от 25.08.2018). Доступ из СТРАС «ЮРИСТ».

Поступившие в заинтересованные органы (подразделения) копии утвержденного плана в трехдневный срок доводятся до непосредственных исполнителей.

Организационное обеспечение выполнения плана основано на периодическом рассмотрении руководителем органа внутренних дел хода выполнения отдельных мероприятий плана и выработке управленческих решений, направленных на достижение ожидаемых результатов в установленные сроки. Рассмотрение хода выполнения мероприятий плана организуется руководителем органа внутренних дел в форме, определяемой им самостоятельно исходя из ее целесообразности. При необходимости выполнение плановых мероприятий может рассматриваться в рамках:

- заслушивания промежуточных и окончательных итогов работы руководителей структурных подразделений и должностных лиц, ответственных за реализацию плановых мероприятий;

- проведения анализа и оценки результатов работы по отдельным направлениям оперативно-служебной деятельности;

- изучения состояния исполнительской дисциплины в органе, подразделении;

- принятия решения о разработке либо утверждении нового плана.

Руководитель (начальник) органа (подразделения) несет персональную ответственность за целостность системы планирования и организационное обеспечение выполнения утвержденных им планов. Руководитель, утвердивший план (лицо, исполняющее его обязанности), при необходимости конкретизирует порядок его реализации, устанавливает меры по организации контроля его выполнения, назначает субъекта контроля.

Субъект контроля проводит постоянный мониторинг выполнения плана, принимает меры к исполнению указаний и соблюдению требований соответствующего руководителя по порядку проведения контрольных мероприятий. Он вправе затребовать у ответственного исполнителя мероприятия информацию о ходе его выполнения. Не позднее месяца после завершения периода реализации плана субъект контроля обобщает результаты мониторинга его выполнения в отчетном документе (докладной записке, рапорте, справке), который представляет в установленном порядке утвердившему план руководителю (лицу, исполняющему его обязанности). В отчетном документе отражаются:

- вопросы полноты и своевременности выполнения плановых мероприятий, в том числе выявленные недостатки и нарушения, предлагаемые меры по устранению причин и условий, им способствующих;

— выводы о признании плана в целом выполненным либо о невыполнении его мероприятий с предложениями о формах их дальнейшей реализации, если актуальность таких мероприятий сохраняется;

— предложения о привлечении к ответственности лиц, виновных в невыполнении плановых мероприятий, представлении недостоверной (неполной) информации, допустивших иные нарушения исполнительской дисциплины;

— предлагаемая форма подведения итогов выполнения плана.

Руководитель подразделения, определенного ответственным исполнителем мероприятия, несет персональную ответственность за выполнение планового мероприятия, достижение ожидаемых результатов и достоверность представляемой субъекту контроля информации. Ответственный исполнитель мероприятия организует его выполнение, разрешает вопросы, связанные с представлением информации соисполнителями, оформляет при необходимости организационные решения в виде отдельного порядка и доводит его до соисполнителей. В его обязанности входит незамедлительный доклад в установленном порядке руководителю, утвердившему план (лицу, исполняющему его обязанности), о возможности его невыполнения в установленные сроки. При необходимости ответственный исполнитель мероприятия информирует руководителя, утвердившего план (лицо, исполняющее его обязанности), о целесообразности принятия дополнительных организационных решений, направленных на реализацию планового мероприятия, либо представляет предложения о его отмене (корректировке).

В течение пятнадцати дней по завершении периода реализации плана ответственный исполнитель мероприятий обязан в установленном порядке представить субъекту контроля письменное мнение (аргументированное и конкретное) о целесообразности, формах и сроках дальнейшей реализации не выполненных им в рамках плана мероприятий.

Корректировка утвержденного плана осуществляется по инициативе заинтересованного ответственного исполнителя (соисполнителя) мероприятия, субъекта контроля, а в случае целесообразности расширения сферы действия плана — иного органа (подразделения), реализующего соответствующие функции (полномочия). В качестве корректирующих план документов, исходя из целесообразности, могут использоваться рапорт, докладная записка, распоряжение, приказ, дополнительный раздел плана или план в новой редакции. Рассмотрение корректирующего документа (проекта документа) и принятие решения по существу осуществляются руководителем, утвердившим план (лицом, исполняющим его обязанности), или иным вышестоящим в порядке подчиненности должностным лицом.

§ 2. Методика планирования в органах внутренних дел

В процессе планирования используются разнообразные методы.

На *стадии сбора и анализа исходной информации* применяются социологические, математические, логические и иные методы осуществления данной деятельности.

В ходе формирования *предложений* заинтересованными органами (подразделениями) можно использовать методы выработки управленческих решений (коллективные и индивидуальные). При этом необходимо стремиться к оптимальному сочетанию коллегиальности и единоначалия. Установлено, что степень использования коллективных форм обсуждения проблем и путей их решения прямо пропорциональна возрастанию уровня планирования. Принятие же варианта плана всегда является прерогативой руководителя. Еще одно условие повышения качества планирования — разработка нескольких вариантов плановых решений и выбор наилучшего из них.

Следует иметь в виду, что длительное время в практике органов внутренних дел использовался лишь метод сводного планирования, состоявший в механическом объединении предложений отраслевых служб и подразделений, оформляемых в виде соответствующих разделов общего плана. Такое планирование недостаточно учитывало качественные особенности органа как целостной системы, вызывало перегрузку сводного плана мелкими, второстепенными мероприятиями, затрудняло комплексное решение общих проблем. Поэтому в настоящее время используется проблемное планирование, заключающееся в выделении наиболее актуальных общих для всего органа проблем, требующих комплексного использования всех его сил и средств. Рассматриваемый метод позволяет максимально полно использовать возможности всех служб в решении общих задач, исключить параллелизм и дублирование намечаемых мероприятий, улучшить координирование усилий отдельных звеньев системы, более эффективно контролировать исполнение плана.

Проблемное планирование применяется в тесной связи с методом последовательных приближений, согласно которому определение общей задачи составляет основу установления задач второго порядка, детализация последних приводит к выделению задач третьего порядка и т. п. В результате предложения отраслевых служб и подразделений поэтапно конкретизируют общие проблемы деятельности органа внутренних дел.

Подготовка проекта плана и согласование его с исполнителями является технологически сложным видом деятельности. Процесс планирования в иерархической системе органов внутренних дел двунаправлен. Прежде всего планирование осуществляется «сверху — вниз» и предполагает разработку планов нижестоящих органов на основе планов вышестоящих структур, следовательно, и в более поздние сроки.

Так, планирование работы МВД России по основным направлениям деятельности осуществляется на основе Послания и Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, программы социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу и плана действий Правительства Российской Федерации по ее реализации, Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации, плана законопроектной деятельности и планов заседаний Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов Российской Федерации, иных поручений и указаний Президента Российской Федерации, поручений Правительства Российской Федерации, а также государственных программ Российской Федерации, федеральных (региональных) целевых программ, национальных и иных планов Российской Федерации по реализации межгосударственных программ борьбы с преступностью.

Положения и требования Директивы конкретизируются в Планах основных организационных мероприятий МВД России, планах работы территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях. Таким образом, после уяснения директивных мероприятий вышестоящих органов внутренних дел, требующих детализации, они отражаются в планах нижестоящих структур.

Внутри же системы (на одном уровне) работа планируется по принципу «снизу — вверх». Это предполагает составление годового плана работы территориального органа МВД России на районном уровне на основе обобщения информации и предложений отраслевых служб и подразделений (в конкретных службах используют предложения высококвалифицированных специалистов). Но и в этом случае решающее значение для внесения предложений имеет целевая установка вышестоящего субъекта управления.

Наиболее эффективным является разумное сочетание двух принципов: директивные указания «сверху» от вышестоящих органов внутренних дел и инициативные предложения «снизу» от отраслевых подразделений аккумулируются, анализируются и выстраиваются в единый план деятельности органа внутренних дел на уровне штабных подразделений.

На стадии *утверждения плана* руководитель должен оценить его с позиции балансового метода, сущность которого состоит в удовлетворении потребностей системы исходя из наличных возможностей. При этом четко формулируются цели и задачи системы на определенный период, производится точный количественный расчет имеющихся сил и средств с учетом их качества; сопоставляются полученные данные; распределяются ресурсы на выполнение отдельных задач в зависимости от степени важности и срочности их решения.

ГЛАВА IV. СПЕЦИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. Планирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий

Количество различных политических, культурно-зрелищных, спортивных и иных массовых мероприятий в последнее время возрастает. В их подготовке и проведении участвуют многие государственные органы и общественные организации, отдельные граждане. Некоторые массовые мероприятия имеют международный характер¹.

Во время их проведения важной задачей органов МВД России является охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности. Возникающие при этом вопросы тесно связаны с проблемой оптимизации управления силами и средствами органов МВД России. Их решение усложняется тем, что установленный законом порядок проведения массовых мероприятий нередко игнорируется организаторами и участниками. Отдельные мероприятия сопровождаются нарушениями общественного порядка, которые принимают характер уголовно наказуемых деяний, перерастая в массовые беспорядки.

На основе обобщения практического опыта деятельности органов государственной власти и общественных объединений в данной сфере, а также проведенных научных исследований сформулировано понятие массового мероприятия.

Массовое мероприятие — это форма организованных активных действий, осуществляемых в общественных местах большими группами лю-

¹ В последнее время на территории Российской Федерации успешно проведены спортивные массовые мероприятия международного уровня: Олимпийские и Паралимпийские зимние игры (2014 г.), Чемпионат мира по хоккею с шайбой (2016 г.), Кубок конфедераций по футболу ФИФА в Российской Федерации (2017 г.), Чемпионат мира по футболу (2018 г.), Всемирная зимняя универсиада (2019 г.).

дей, в целях удовлетворения их потребностей в экономической, политической, социально-культурной, духовной и других сферах.

Можно выделить *признаки массовых мероприятий*:

- 1) наличие больших групп людей;
- 2) общность целей участников;
- 3) организованность действий участников;
- 4) проведение в общественных местах.

В современных условиях массовые мероприятия представляют собой сложные и социально значимые явления. Тем не менее еще отсутствует единство мнений относительно определения их понятия и классификации².

На наш взгляд, наиболее значимой с точки зрения применения в практической деятельности органов внутренних дел является классификация массовых мероприятий по их содержанию: общественно-политические, спортивные, культурно-массовые, религиозные, специальные и смешанные.

К *общественно-политическим* мероприятиям относятся митинги, шествия и демонстрации, массовые собрания граждан, выборы в представительные органы власти и др. Для этого вида мероприятий характерны, как правило, высокий уровень организации, общность мотивов и стереотипов поведения, определенность состава их участников. Основными целями таких акций являются выражение поддержки, солидарности или осуждения, несогласия либо оказание прямого противодействия со стороны отдельных групп граждан каким-либо социально-политическим решениям органов власти и управления.

Массовые спортивные мероприятия (олимпиады, спартакиады, матчи, кроссы и т. п.) характеризуются присутствием большого числа зрителей (болельщиков), в массе своей представляющих один из видов экспрессивной толпы. На таких мероприятиях зрители выражают эмоции и чувства, общаются к физкультуре и спорту. Тем не менее в последнее время все большую остроту для органов внутренних дел приобретают проблемы обеспечения правопорядка во время проведения именно таких мероприятий.

Культурно-массовые мероприятия — это фестивали, народные гулянья, театрализованные представления, карнавалы, праздники, танцевальные вечера, дискотеки, концерты и т. п.

² См., напр.: Абазов И. С. Особенности и специфика тактических действий подразделений ОВД при обеспечении охраны общественного порядка на массовых мероприятиях // Теория и практика общественного развития. 2016. № 2. С. 75 ; Гордиенко В. В. Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности : учебник для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2014. С. 380.

К наиболее распространенным *религиозным* мероприятиям следует отнести такие культовые праздники, как Рождество Христово, Пасха, Ураза-байрам и т. п. Основные места их проведения — церкви, синагоги, мечети, молитвенные дома. Необходимо отметить, что в религиозно-массовых мероприятиях в последние годы участвует все большее количество граждан³.

Специальные массовые мероприятия — это ярмарки, аукционы, посещение объектов показа, сопровождение транспортных колонн, многолюдные траурные процессии и т. д. Их проведение направлено на решение каких-либо специфических задач отдельными группами граждан, должностными лицами, органами власти или общественными объединениями.

Смешанные массовые мероприятия организуются в целях удовлетворения познавательных, творческих, спортивно-оздоровительных, религиозных и иных интересов. В программу их проведения входят в разных сочетаниях различные мероприятия: митинги, выставки, ярмарки, театрализованные представления, концерты, дискотеки, спортивные состязания и т. п.⁴

Можно выделить и другие критерии классификации массовых мероприятий: по месту их проведения; по возрасту участников; по времени проведения; по цели мероприятия; по организаторам и т. д.

Конституцией Российской Федерации гражданам предоставлено право собираться мирно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирования при условии предварительного уведомления органов власти. На полицию⁵ и на войска национальной гвардии⁶ возложены задачи по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, в том числе и при проведении массовых мероприятий.

Факторами, существенно осложняющими обеспечение общественного порядка и общественной безопасности в период проведения массовых мероприятий, являются:

- 1) ограниченность территории проведения;
- 2) большое количество участников;

³ Более двухсот тысяч верующих собрались в мечетях Москвы, чтобы отметить Курбан-байрам в 2018 году. URL: <https://ria.ru>>20180821 (дата обращения: 28.12.2018).

⁴ Наиболее характерны смешанные массовые мероприятия для так называемых городских праздников.

⁵ О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.

⁶ О войсках национальной гвардии Российской Федерации : федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ.

3) установление временных ограничений движения транспорта и пешеходов;

4) значительное количество лиц в состоянии опьянения;

5) повышенная возбудимость участников и возникновение эффекта «толпы» (человек, находясь в толпе, способен утрачивать свои индивидуальные особенности: его мысли и чувства попадают под влияние толпы и через некоторое время полностью сливаются с общим настроением; он перестает правильно оценивать окружающую обстановку, утрачивает чувство дисциплины, личного достоинства, у него появляется ощущение анонимности и вседозволенности и т. д.);

6) затрудненность быстрого маневра силами и средствами органов внутренних дел;

7) угроза скоротечного осложнения оперативной обстановки.

В этих условиях заблаговременное планирование становится одним из основных способов обеспечения готовности органов внутренних дел к выполнению задач в условиях проведения массовых мероприятий.

Деятельность органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий традиционно делят на три этапа: подготовительный; исполнительный; заключительный⁷.

Именно в подготовительный период реализуется функция планирования деятельности подразделений органов внутренних дел и других правоохранительных органов по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, закладываются организационные основы других этапов. Подготовительный период включает:

1) уяснение задачи, определение способов ее выполнения;

2) оценку оперативной обстановки;

3) выработку управленческого решения по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в период проведения массового мероприятия.

В процессе уяснения задачи уточняется информация о планируемом мероприятии: месте, времени, программе, участниках, маршрутах их движения, расположении торговых точек, стоянках автотранспорта и др.

При оценке оперативной обстановки выясняется информация о факторах, оказывающих влияние на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности во время проведения мероприятия: какая категория участников будет присутствовать; места возможного совершения правонарушений; состояние подъездных путей; противопожарное состояние

⁷ Административная деятельность полиции. Часть Особенная : учеб. пособие / под ред. проф. О. И. Бекетова. Омск, 2016. С. 333 ; Гордиенко В. В. Указ. соч. С. 392.

объекта; сколько и какая техника будет использоваться при перевозке участников, зрителей; количество личного состава правоохранительных органов, обладающего необходимым уровнем подготовки; состояние правопорядка на момент проведения мероприятия и т. д. Эти данные позволяют определить способ обеспечения общественного порядка и безопасности, произвести расчет сил и средств полиции и войск национальной гвардии.

Получение информации для анализа осуществляется путем обследования руководителями органа внутренних дел совместно с организаторами массового мероприятия, представителями других органов власти, служб коммунального хозяйства, энергоснабжения состояния территории, на которой планируется проведение массового мероприятия, что является обязательным элементом подготовительного этапа. После этого происходит устранение условий, способствующих совершению правонарушений (уборка строительного мусора, металлоконструкций, установка заграждений и т. п.)⁸.

Перед выработкой решения проводится рекогносцировка местности в целях ее изучения и постановки задач на месте проведения массового мероприятия руководителями подразделений полиции и Росгвардии. При рекогносцировке изучается состояние площадей и дорог по маршруту следования участников и зрителей, стоянок автотранспорта; уточняются границы оцепляемой территории, расчет сил и технических средств; выделяются особые обязанности нарядов на различных участках и местах их размещения; определяются основные и запасные пути движения служебных нарядов при возможных вариантах маневра сил и средств; уточняется место расположения органа управления группировкой сил и средств.

Основным видом управленческого решения является специальный план по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка при проведении публичного или массового мероприятия.

Планы по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности в период проведения массового мероприятия могут быть *типовыми* и *разовыми*. Типовые планы составляются на систематически повторяющиеся массовые мероприятия. Применение типовых планов сокращает время на их разработку, но не исключает необходимости принятия решения по каждому конкретному массовому мероприятию в зависимости от его особенностей и складывающейся на момент проведения оперативной обстановки. Разовые планы составляются на мероприятия, проводимые впервые или повторно, но с большим промежутком времени.

⁸ *Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации* : монография / М. М. Звягин, М. В. Костенников, А. В. Куракин [и др.]. Домодедово, 2008. С. 78.

План по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка при проведении публичного или массового мероприятия, как правило, включает текстовую и графическую части.

В *текстовой части* плана отражаются:

- 1) описание мероприятия, время его проведения, количество и состав участников, место проведения, его границы;
- 2) расчет сил и средств, необходимых для обеспечения безопасности граждан и общественного порядка при проведении мероприятия;
- 3) привлечение дополнительных сил и средств, их задачи и порядок взаимодействия с ними;
- 4) приемы выполнения поставленной задачи, время развертывания подразделений;
- 5) виды нарядов, их составы и особые обязанности;
- 6) органы управления нарядами, порядок управления;
- 7) порядок регулирования движения транспорта и пешеходов;
- 8) восстановление нормального движения транспорта и пешеходов после окончания мероприятия;
- 9) организация связи, позывные сигналы;
- 10) схема организации медицинского и материально-технического обеспечения;
- 11) порядок подготовки личного состава к несению службы;
- 12) основные варианты действий органов внутренних дел при осложнении обстановки, маневры силами и средствами⁹.

Графическая часть плана включает:

- 1) схему места проведения мероприятия;
- 2) разграничение территории по секторам, участкам;
- 3) виды групп (нарядов) и места их дислокации;
- 4) схему движения участников, транспортных средств;
- 5) варианты маневра силами и средствами в случае изменения оперативной обстановки.

Процедура *разработки* плана по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка при проведении публичного или массового мероприятия предполагает три этапа: подготовительный; непосредственной разработки; согласования проекта, его корректировки и утверждения.

На первом этапе осуществляются:

- 1) уяснение возникшей проблемы и принятие начальником решения о разработке специального плана, определение состава разработчи-

⁹ Там же. С. 78.

ков плана, постановка перед ними задач и распределение обязанностей, установление сроков представления проекта плана;

2) изучение исполнителями рабочей группы ведомственных нормативных актов по вопросам планирования и обеспечения охраны общественного порядка и безопасности в условиях проведения массовых мероприятий;

3) изучение и обобщение опыта органов внутренних дел в данном направлении;

4) анализ собственного опыта по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении различных массовых мероприятий.

На этом этапе основной задачей разработчиков плана является сбор соответствующей информации для ее анализа и подготовки исходного документа, необходимого для выработки соответствующего управленческого решения.

На втором этапе происходит:

1) определение структуры и содержания специального плана;

2) определение состава органа управления;

3) установление состава и перечня нарядов;

4) разработка функциональных обязанностей для членов органа управления;

5) составление расчета сил и средств, необходимых для обеспечения охраны общественного порядка и безопасности во время проведения массового мероприятия;

6) подготовка вариантов действий личного состава и приданных сил на случай осложнения оперативной обстановки;

7) определение и нанесение на карту-схему расстановки сил и средств, пунктов управления, наиболее важных объектов, требующих усиленной охраны, и т. п.;

8) подготовка проекта плана с приложениями.

Третий этап охватывает:

1) согласование подготовленного варианта плана с руководителями заинтересованных подразделений;

2) внесение дополнений и изменений в план, его корректировку;

3) утверждение плана и доведение его до исполнителей;

4) подготовку плана к реализации.

Как правило, план *состоит* из преамбулы и трех разделов: первый — организационные или подготовительные мероприятия; второй — мероприятия, проводимые в исполнительный период; третий — мероприятия заключительного периода.

В *преамбуле* отражаются характеристика мероприятия по целям, месту, порядку проведения, контингенту участников и зрителей; архитектурно-планировочные особенности зданий (сооружений) или особенности территории, места проведения; другие сведения, имеющие отношение к условиям проводимого массового мероприятия¹⁰.

В *первом разделе* плана намечаются подготовительные мероприятия, ориентированные на создание благоприятной обстановки до начала массового мероприятия. К ним относятся:

- 1) подготовка личного состава и необходимых средств;
- 2) уточнение оперативной обстановки в районе массового мероприятия;
- 3) осуществление комплекса мер, направленных на предупреждение правонарушений на объектах и местах проведения массового мероприятия;
- 4) проведение рабочих встреч с организаторами планируемого мероприятия по уточнению места, времени, целей его проведения, числа участников, схемы взаимодействия;
- 5) комиссионное обследование объектов с массовым пребыванием людей, внесение предложений в соответствующие органы об устранении выявленных недостатков, подготовка текстов обращения к зрителям, участникам массовых акций и др.;
- 6) расчет сил и средств.

Изучение практики позволяет установить, что *силы и средства* органов внутренних дел, привлекаемые к охране общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий, условно можно разделить на три группы. Первую образуют силы и средства, которые выполняют функции на подходах к объекту проведения мероприятия. К ней относятся следующие наряды:

- полицейские цепочки, выполняющие функции оцепления;
- полицейские цепочки, выполняющие функции создания направляющих коридоров для организованного входа и выхода в зону проведения массового мероприятия;
- наряды, осуществляющие функции по обеспечению безопасности дорожного движения при въезде и выезде на объект (место) проведения мероприятия, ограничению дорожного движения;
- наряды, осуществляющие патрулирование в целях предупреждения и пресечения преступлений и иных правонарушений в непосредственной близости к месту (объекту) проведения мероприятия;

¹⁰ *Административная деятельность полиции. Часть Особенная* : учеб. пособие / под ред. проф. О. И. Бекетова. С. 335.

— группы сопровождения, осуществляющие контроль за поведением зрителей (болельщиков) с момента их прибытия до момента посадки на транспорт и убытия домой.

Вторую группу образуют силы и средства, обеспечивающие общественный порядок на самом объекте:

- группы разъяснения законов;
- группы обеспечения связи;
- посты охраны объектов;
- посты наблюдения, которые располагаются в местах формирования основных зрительских потоков;
- группы по борьбе с карманными кражами;
- группы, осуществляющие контроль за работой торговых предприятий в зоне проведения массового мероприятия;
- группы документирования противоправных действий;
- группы разбора с задержанными нарушителями;
- следственно-оперативные группы.

Третья группа — это силы и средства, состоящие в резерве. Численность резерва должна составлять до 15% от всех привлекаемых к обеспечению общественного порядка сил, а в распоряжении начальников секторов (участков) — 10–15%.

При составлении расчетов необходимо учитывать:

- оперативную обстановку в месте проведения массового мероприятия;
- объем и характер проводимого мероприятия;
- конструктивные особенности объектов;
- режим и организацию движения в месте проведения мероприятия;
- особенности территории, прилегающей к месту (объектам) проведения;
- время года, метеорологические условия и время проведения;
- количество участников и зрителей, их возрастной состав;
- состав собственных сил и средств;
- наличие практического опыта у руководителей зон, секторов и участков;
- возможность использования переносных барьеров, ограждений для оцепления территории, прилегающей к объектам проведения мероприятия;
- потребность в средствах проводной, телевизионной, телеграфной и радиосвязи;
- другие вопросы, отражающие специфику обстановки, складывающейся в период проведения массовых мероприятий.

В первый раздел плана включается также заблаговременное обучение сотрудников, которое проводится по отдельным планам и основывается на теоретической подготовке и на практических тренировках непосредственно на объектах планируемых мероприятий, на конкретных постах и маршрутах патрулирования. В этом же разделе плана следует выделить мероприятия по обеспечению безопасности дорожного движения и пожарной безопасности.

Второй раздел плана составляют мероприятия исполнительного периода по непосредственной охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в ходе проведения массовых мероприятий служебными нарядами. Он начинается с момента выставления нарядов, введения режимных ограничений и заканчивается свертыванием нарядов после выполнения ими поставленной задачи. Исполнительный период предполагает выполнение комплекса основных тактических приемов и методов практической деятельности по охране общественного порядка и безопасности в ходе массового мероприятия. Соответственно, этот раздел плана должен включать следующие мероприятия:

- 1) постановку задач исполнителям перед началом массового мероприятия;
- 2) доклады в установленное время до начала массового мероприятия о прибытии и готовности к действиям имеющихся сил и средств;
- 3) проведение специальных мероприятий по выявлению взрывчатых, ядовитых и других опасных для жизни и здоровья предметов и веществ в месте проведения массового мероприятия;
- 4) периодические или внеочередные доклады руководителей групп, секторов об обстановке в местах несения службы;
- 5) определение действий сил на случай возникновения чрезвычайных обстоятельств.

В третьем разделе плана следует уделить особое внимание мероприятиям по предотвращению ослабления охраны общественного порядка в местах, покидаемых основной массой зрителей или участников мероприятия. Кроме того, на заключительном этапе проведения мероприятия деятельность органа управления и служебных нарядов подвергается тщательному изучению, обобщается положительный опыт, анализируются недостатки и их причины.

Пункты плана должны предусматривать конкретные мероприятия:

- 1) обеспечение информирования зрителей и участников о порядке выхода с объекта проведения мероприятия, создание специальных коридоров на маршрутах движения участников;
- 2) выставление усиленных постов полиции в местах автопарковок и остановок общественного транспорта;

3) сопровождение специальными группами потоков участников и зрителей, вплоть до полного их рассредоточения;

4) определение сроков и формы проведения анализа организации и результатов обеспечения охраны общественного порядка и безопасности во время проведения массового мероприятия;

5) подготовка информации вышестоящему начальнику о результатах проведения мероприятия.

План должен иметь необходимые приложения: схемы объектов, схеме организации радиосвязи, расчет и расстановку сил и средств, варианты тактических действий личного состава в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств¹¹.

Все дальнейшие действия по охране общественного порядка и безопасности в период проведения массового мероприятия строятся на основании утвержденного плана. При необходимости в него вносятся корректировки.

§ 2. Планирование деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах

Деятельность сотрудников органов внутренних дел может проходить как в повседневных условиях, так и при чрезвычайных обстоятельствах.

Термин «чрезвычайные обстоятельства» часто встречается в текстах нормативных правовых актов, научной и учебной литературе. Нередко он используется в качестве синонима таких понятий, как «чрезвычайная обстановка», «кризисная ситуация», «чрезвычайная ситуация» и др. Как правило, во всех случаях речь идет о каких-то экстраординарных, существенно отличающихся от условий повседневной деятельности обстоятельствах.

Содержание понятия «чрезвычайные обстоятельства» определено в ст. 1 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» — это обстоятельства, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер.

К таким обстоятельствам относятся:

1) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти;

¹¹ *Об утверждении* Наставления об организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка при проведении публичных и массовых мероприятий : приказ МВД России от 1 декабря 2014 г. № 1075дсп.

- 2) вооруженный мятеж;
- 3) массовые беспорядки;
- 4) террористические акты;
- 5) блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей;
- 6) подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований;
- 7) межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- 8) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Таким образом, в настоящее время можно говорить о существовании восьми разновидностей обстоятельств, которые могут именоваться чрезвычайными. В связи с этим произвольное отнесение к категории «чрезвычайные обстоятельства» событий, хоть и явно отличающихся от повседневных условий деятельности (например, задержание вооруженной группы преступников), но не относящихся к какой-либо из перечисленных разновидностей обстоятельств, недопустимо, поскольку противоречит юридическому значению данного термина.

Особенности организации деятельности органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных обстоятельств. Организация деятельности органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных обстоятельств существенно отличается от процессов управления в повседневных условиях. Особенностью выполнения задач при возникновении чрезвычайных обстоятельств являются создание и функционирование особых *нештатных* формирований — органов управления, создаваемых на период чрезвычайных обстоятельств для управления силами и средствами, и тактических групп, формируемых для решения конкретных оперативно-служебных задач при чрезвычайных обстоятельствах.

К числу основных факторов, оказывающих дестабилизирующее влияние на процессы управления в условиях чрезвычайных обстоятельств, следует отнести:

- дефицит времени;
- необходимость принятия сложных и ответственных управленческих решений с задействованием значительного количества сил и средств;
- отсутствие у личного состава практического опыта действий в аналогичных ситуациях;
- возможность быстрого изменения оперативной обстановки.

Очевидно, что при таких условиях одним из основных способов обеспечения адекватного и своевременного реагирования на возникающие угрозы является планирование деятельности, т. е. заблаговременное определение алгоритма действий сотрудников органа внутренних дел при возникновении какого-либо чрезвычайного обстоятельства.

Планирование деятельности органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных обстоятельств — это деятельность субъекта управления по определению целей и задач органа внутренних дел на предстоящий период деятельности в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств определенного вида, способов и средств их достижения, а также последовательности их решения и сроков выполнения. Целью планирования действий органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных обстоятельств является обеспечение высокой оперативно-служебной готовности органа внутренних дел к действиям в соответствующих условиях.

Принципы планирования деятельности органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных обстоятельств. Планирование деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах осуществляется на основе определенных принципов, под которыми понимается совокупность основных положений, определяющих сущность и содержание отношений, складывающихся в ходе планирования деятельности органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных обстоятельств. Основными принципами планирования деятельности органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных обстоятельств, соблюдение которых позволяет с наибольшей эффективностью осуществлять запланированные мероприятия и использовать силы и средства, являются:

1) заблаговременность — необходимость подготовки и утверждения планов действий при чрезвычайных обстоятельствах не только перед началом специальной операции, но и заблаговременно;

2) целеустремленность — необходимость заблаговременного и точного определения главных задач, на решении которых должны быть сосредоточены основные усилия;

3) точность — направленность на исключение возможных ошибок при осуществлении расчетов различного рода (расчеты сил и средств, расчеты на перевозку и др.);

4) гибкость — возможность вносить необходимые изменения или уточнения в ранее намеченные мероприятия без перестройки плана в целом, что придает рассматриваемым планам динамичный и актуальный характер и обеспечивает своевременное реагирование на изменения оперативной обстановки;

5) перспективность — необходимость планирования деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах на основе предвидения возможных изменений оперативной обстановки и получения (поступления) новых задач (вводных) в ходе проведения специальной операции.

Перечисленные принципы планирования обеспечивают реальность планов действий при чрезвычайных обстоятельствах и эффективность использования сил и средств для решения поставленных задач и достижения намеченной цели.

Этапы планирования деятельности органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных обстоятельств. Планирование деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах осуществляется в два этапа. На первом этапе разрабатываются типовые планы действий органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных обстоятельств определенного вида, в которых в общем виде формируются задачи, стоящие перед органом внутренних дел, а также способы их выполнения. Такие планы, представляя собой шаблоны действий, позволяют заблаговременно проводить подготовку сил и средств к выполнению задач в особых условиях. На втором этапе при наступлении чрезвычайного обстоятельства определенного вида заранее разработанные планы актуализируются (дорабатываются) с учетом особенностей складывающейся оперативной обстановки. Двухэтапный характер планирования деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах обусловлен принципом заблаговременности планирования в рассматриваемых условиях.

Деятельность органов внутренних дел, как правило, представляет собой ответную реакцию на события криминального характера либо на последствия стихийных бедствий или техногенных аварий. При этом в большинстве случаев планирование направлено на недопущение ухудшения оперативной обстановки¹².

Планы действий органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах. Материальным выражением функции планирования являются планы. План действий органов внутренних дел при чрезвычайных

¹² Воронков Л. Ю., Муфаздалов С. И., Смушкин А. Б. Тактико-специальная подготовка : учеб. пособие. М., 2016. С. 43.

обстоятельствах — это комплекс оперативно-служебных документов, определяющих порядок действий подразделений органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных обстоятельств. Такой план представляет собой сложный документ, в котором максимально конкретно, с учетом имеющихся возможностей по прогнозированию развития оперативной обстановки, описаны очередность и содержание действий личного состава органа внутренних дел (силы), а также наиболее целесообразный порядок управления материальными ресурсами (средства) органа внутренних дел при возникновении чрезвычайных обстоятельств различного вида.

Разрабатываемый план по своему содержанию должен быть реальным, отвечать требованиям действующих нормативных правовых актов и учитывать специфику местных условий, а по форме — быть удобным для использования, что предполагает его лаконичность, четкость, ясность, наглядность и простоту¹³.

Следует отметить, что план действий органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах разрабатывается не во всех, но в подавляющем большинстве территориальных органов МВД России.

Порядок разработки плана представляет собой сложную процедуру, включающую в себя следующие этапы:

- 1) разработку проекта плана;
- 2) подписание проекта плана уполномоченным должностным лицом органа внутренних дел;
- 3) согласование проекта плана с руководителями подразделений органов государственной власти, с которыми планируется организация взаимодействия при возникновении чрезвычайного обстоятельства;
- 4) утверждение плана уполномоченным должностным лицом органа внутренних дел.

После утверждения план действий органа внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах приобретает силу обязательного для исполнения документа. План передается в специально отведенное и соответствующе оборудованное место, позволяющее обеспечить его хранение с соблюдением требований режима секретности, а также оперативное использование в случае необходимости.

Следует также отметить, что план действий органа внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах не является статичным документом, поскольку в целях обеспечения соответствия его содержания меняющимся условиям оперативной обстановки предусмотрена процедура внесения в него уточнений и корректировок.

¹³ Бондаревский И. И. Специальная тактика : учебник. М., 2005. С. 60.

Более детально порядок планирования деятельности органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных обстоятельств регламентирован приказом МВД России от 24 марта 2015 г. № 363дсп «Об организации деятельности территориальных органов МВД России и внутренних войск МВД России при возникновении чрезвычайных обстоятельств».

Организационные особенности подготовки плана «Перехват».

План действий органов внутренних дел «Перехват» является одним из наиболее известных и часто применяемых в практической деятельности¹⁴. Он определяет порядок действий органов внутренних дел по осуществлению неотложных оперативно-розыскных мероприятий при получении сообщения о незаконном завладении автомобилем транспортным средством, дорожно-транспортном происшествии, с места которого транспортное средство скрылось. Возможность и порядок введения данного плана, а также содержание действий предусмотрены приказом МВД России от 17 февраля 1994 г. № 58 «О мерах по усилению борьбы с преступными посягательствами на автомобилотранспортные средства».

План «Перехват» разрабатывается в каждом территориальном органе МВД России, утверждается начальником органа внутренних дел и находится в дежурной части. В дежурные части структурных подразделений, самостоятельно план не разрабатывающих, направляются для исполнения соответствующие выписки из него. Корректировка плана «Перехват» производится в случаях и в сроки, установленные для корректировки Плана действий органа внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах.

План «Перехват» содержит текстуальную и графическую части.

¹⁴ План «Перехват» имеет лишь косвенное отношение к планам действий органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах, поскольку хищение и угон автотранспорта, а также оставление места дорожно-транспортного происшествия не являются чрезвычайными обстоятельствами. Между тем в соответствии с п. 2.2 Инструкции по розыску автомобилотранспортных средств (утверждена приказом МВД России от 17 февраля 1994 г. № 58 «О мерах по усилению борьбы с преступными посягательствами на автомобилотранспортные средства») разработка плана «Перехват» осуществляется *в порядке и в соответствии с требованиями ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок разработки планов действий органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах*, что придает ему определенные черты (признаки) планов действий при чрезвычайных обстоятельствах. См. подробнее: *Слышалов И. В.* Планы действий органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах и их соотношение с планом «Перехват» // Научный вестник Омской академии МВД России. 2018. № 2. С. 29–33.

Текстуальная часть предусматривает следующие структурные элементы (разделы):

- 1) задачи плана;
- 2) условия и порядок введения плана, поэтапного его расширения, прекращения действия;
- 3) расчет сил и средств, привлекаемых к проведению мероприятий в соответствии с планом;
- 4) порядок задействования сил и средств;
- 5) порядок действий должностных лиц;
- 6) дислокация собственных сил и средств;
- 7) схема оповещения подразделений органов внутренних дел, задействованных в реализации мероприятий в соответствии с планом;
- 8) плановая таблица взаимодействия с соседними органами внутренних дел;
- 9) схема информирования сторонних организаций (телерадиовещательных компаний, подстанций «скорой помощи» и других медицинских учреждений, аварийных служб и других организаций, имеющих радиофицированный транспорт, автозаправочных станций, дежурных железнодорожных поездов);
- 10) порядок определения зоны поиска (зона поиска — территория, подлежащая блокированию, определяется исходя из времени, прошедшего с момента совершения преступления (дорожно-транспортного происшествия), скорости движения автотранспортного средства и времени, необходимого для ее блокирования);

- 11) порядок работы поисковых и патрульных групп в зоне поиска.

Графическая часть оформляется на крупномасштабной карте (1:50000, 1:25000), плане (схеме) города с нанесением условных знаков и обозначений дислокации постов полиции, зон поиска, участков работы поисковых и патрульных групп. На карту могут быть нанесены и другие необходимые сведения в зависимости от особенностей обслуживаемой территории.

План «Перехват» вводится в действие ответственным от руководства органа внутренних дел, а в случае его отсутствия — дежурным по органу внутренних дел с последующим докладом руководителю. Оповещение личного состава о введении в действие плана осуществляется по условному сигналу «Перехват». Прекращение действия плана производится должностными лицами, которыми данный план был введен в действие.

Следует отметить, что приведенные требования к порядку разработки, структуре и оформлению плана «Перехват» характеризуют общий подход к требованиям, предъявляемым к планам деятельности органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных обстоятельств.

§ 3. Планирование расследования уголовных дел

Планирование, являющееся одним из обязательных условий эффективного построения расследования, представляет собой сложный мыслительный процесс, заключающийся в определении задач следствия, путей и способов их решения в соответствии с требованиями закона¹⁵.

В содержании планирования деятельности по расследованию преступлений необходимо выделить две составляющие. Первая — планирование расследования отдельных уголовных дел. Она включает выявление целей и задач расследования для каждого этапа, а также выбор наиболее эффективных и экономичных способов их разрешения¹⁶. Вторая — общее планирование работы следователя по всем находящимся в производстве уголовным делам. Содержание первого вида деятельности определяется криминалистической характеристикой преступления, складывающейся следственной ситуацией. В основе общего планирования рабочего времени лежат правила самоорганизации (самоменеджмента)¹⁷.

В связи с этим представляется неоправданным выделение наряду с планами производства следственных действий и расследования отдельных уголовных дел планов работы следователя по нескольким уголовным делам, находящимся в его производстве, в качестве однородной категории¹⁸. Построение последних подчиняется правилам тайм-менеджмента и должно учитывать не только производство расследования, но также иные задачи (дежурства, служебную подготовку, участие в совещаниях, поручения руководства), психологические особенности исполнителя и т. п.¹⁹

Планирование расследования уголовных дел²⁰ основывается на организующей роли следователя и самостоятельности органа дознания в вы-

¹⁵ Дубровицкая Л. П., Лузгин И. М. Планирование расследования : учеб. пособие. М., 1972. С. 3.

¹⁶ Там же. С. 5–6.

¹⁷ Подробнее об этом изложено в главе V настоящего пособия.

¹⁸ См., напр.: Бирюков В. В. Теория и практика планирования расследования преступлений / В. В. Бирюков, О. Б. Мельникова, Р. М. Шеховцов, И. В. Попов. Луганск, 2002. С. 39.

¹⁹ См., напр.: *Предварительное следствие в органах внутренних дел : учебник* / под ред. М. В. Мешкова. М., 2011. Ч. 1. С. 63 ; и др.

²⁰ В рамках работы рассматриваются различные аспекты планирования совместной деятельности следователя и органа дознания, а также планирования деятельности органа дознания, основанной на задачах, поставленных следователем (в части, не содержащей государственную тайну).

боре средств и методов²¹. Принятие мер организационного, оперативно-розыскного, административного характера находится вне компетенции следователя, но при этом основывается на поставленных им задачах. Изложенное позволяет говорить о наличии двух этапов планирования расследования. В рамках *первого этапа* следователь определяет круг процессуальных действий, необходимость привлечения к их осуществлению сотрудников органа дознания, специалистов и иных лиц, а также ставит задачи, которые должны быть решены с использованием полномочий в сфере оперативно-розыскной и административной деятельности. На *втором этапе* на основе задач, поставленных следователем, руководителем органа внутренних дел или его структурного подразделения осуществляется расчет сил и средств, выбор тактических приемов, позволяющих достичь желаемого результата. Двухэтапная структура планирования имеет место во всех случаях, когда следователь дает поручение органу дознания, независимо от его характера. Производство отдельных процессуальных действий может сочетаться с комплексом мероприятий оперативно, административного и организационного характера.

Предложенная структура планирования позволяет выделить несколько видов планов:

1) план расследования:

— план процессуальных действий²² и оперативно-розыскных мероприятий по уголовному делу;

— план отдельного процессуального действия (включая организационные и оперативно-розыскные мероприятия, а также меры административного принуждения (например, оцепление (блокирование) участка местности, жилых помещений, строений и иных объектов, временное ограничение движения транспортных средств и пешеходов и т. п.), обеспечивающие его проведение);

²¹ В научной литературе принято говорить о взаимодействии следователя, дознавателя с субъектами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Вместе с тем сопровождение части уголовных дел в органах внутренних дел осуществляют службы, не наделенные правом производства оперативно-розыскных мероприятий (участковые уполномоченные полиции, инспектора по делам несовершеннолетних), которые также самостоятельны в выборе средств и методов решения поставленных задач. Учитывая изложенное, мы распространяем принцип самостоятельности сотрудников оперативных подразделений в выборе средств и методов осуществления оперативно-розыскной деятельности на административную деятельность полиции.

²² В нормативных актах и учебной литературе используется термин «план следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий». Он представляется не совсем точным, так как в ходе расследования необходимо планировать применение мер принуждения, ознакомление с материалами уголовного дела и другие действия, которые не являются следственными.

2) план оперативно-розыскных и организационных мероприятий, мер административного принуждения²³.

Только на первом этапе планирование осуществляется субъектами взаимодействия совместно. Планирование на втором этапе должно вытекать из задач, поставленных на первом, но осуществляться органом дознания самостоятельно (прил. 4). Предметом нашего внимания будут совместные планы следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий, а также планы производства отдельных процессуальных действий.

Основой успешного планирования расследования является соблюдение следующих требований²⁴.

1. Требование *объективности* состоит в том, что следователь должен учитывать не только общие задачи расследования и рекомендации по их решению, но и особенности конкретного преступления, сложившуюся следственную ситуацию на момент составления плана. Соблюдение данного правила не предполагает отказа от использования типовых методик расследования, а лишь обуславливает необходимость их преломления, адаптации для решения стоящих перед следователем задач²⁵.

2. Требование *своевременности* заключается в принятии решений в оптимальное время, позволяющее их реализовать²⁶. Производными из указанного требования являются следующие рекомендации:

— в первую очередь планируются действия, направленные на фиксацию следов преступления, которые могут быть утрачены, установление места нахождения преступника и похищенного имущества (осмотр места происшествия, обыски, допросы свидетелей и потерпевших, задержание, избрание меры пресечения). При недостаточности сил и средств следственные действия, непроведение которых несет меньший риск утраты

²³ Действующими нормативными правовыми актами не предусмотрено составление планов применения мер административного принуждения и организационных мероприятий. Однако фактическое планирование всегда носит комплексный характер и учитывает все необходимые действия, направленные на обеспечение уголовно-процессуальной деятельности следователя.

²⁴ В научной литературе указанные категории именуют принципами планирования. Полагаем, что указанный термин не вполне приемлем, так как под принципом понимается основное исходное начало, основная руководящая идея, составляющая методологическую основу теории, предметной области или науки в целом. Планирование нельзя признать самостоятельной предметной областью. Это инструментарий, способ организации той или иной деятельности. Более уместно говорить о принципах деятельности, от которой производны требования к планированию.

²⁵ Корнелюк В. С., Кулагин Н. И., Носов А. В. Организация следственной работы : учеб. пособие. М., 2009. С. 42.

²⁶ Планирование расследования налоговых преступлений. М., 2010. С. 7.

доказательств и иных негативных последствий, откладываются на более поздний срок;

— во вторую очередь планируются действия, требующие длительного времени и не в полной мере зависящие от следователя: назначение и производство экспертиз, направление запросов и поручений (особенно в другие регионы) и др. К этой же категории следует отнести процессуальные действия, риск срыва и переноса которых достаточно велик вследствие различных причин: противодействия, болезни, сложных жизненных обстоятельств потенциальных участников уголовного судопроизводства и т. п.;

— обеспечивается последовательность производства процессуальных действий, исключающая срыв одних в результате проведения других (например, проведение обыска перед вызовом на допрос проживающих в квартире граждан, определение последовательности вызова свидетелей в целях предотвращения преждевременного разглашения информации о ходе расследования и т. п.).

3. Требование *непрерывности* проявляется в том, что процесс планирования осуществляется на всем протяжении расследования. Получение и оценка новых данных побуждают следователя внести изменения в ход производства по уголовному делу. Данное условие не следует понимать как необходимость пересоставлять план при получении любой новой информации. Он является внешним выражением деятельности по планированию расследования. Чрезмерно формальное отношение к ведению данного документа способно отвлечь следователя от производства необходимых процессуальных действий. Например, при получении сведений о местонахождении похищенного имущества следователю необходимо провести обыск, допросить лиц, у которых оно хранилось, назначить судебные экспертизы, получить сведения о входящих и исходящих соединениях отдельных лиц. Целесообразность их производства очевидна из представленной информации, и оно займет непродолжительное время (1–2 дня). В этом случае план расследования необходимо подвергнуть корректировке по результатам производства указанных процессуальных действий.

4. Требование *конкретности* предполагает четкое формулирование наименований отдельных мероприятий, чтобы они были недвусмысленно поняты исполнителем. Не допускается использование неясных, расплывчатых формулировок, включение задач без указания действий, с помощью которых они могут быть решены. Например, вместо указания цели «установить местонахождение подозреваемого» в план следует включить конкретные действия: производство обыска по месту жительства подозреваемого, допросы родственников и друзей (с указанием Ф.И.О.), контроль и запись телефонных переговоров и т. п.

5. Требование *реальности* заключается в необходимости учитывать имеющиеся возможности органов расследования: наличие людей, автотранспорта, техническое оснащение экспертных подразделений, общий уровень нагрузки. Далеко не всегда в ходе расследования возможно осуществить все необходимые действия, направленные на раскрытие преступления. В этом случае следует выбрать действия с наилучшим ожидаемым результатом и наименьшими затратами сил и средств.

6. План расследования должен соответствовать требованиям *удобства в использовании и простоты в корректировке*. Иначе вместо вспомогательного инструмента он может превратиться в препятствие для эффективной работы²⁷.

Облечение плана в письменную форму целесообразно после получения первоначальных сведений, позволяющих сделать выводы о характере расследуемого события. Часто план составляется после завершения безотлагательных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий. Однако по отдельным категориям преступлений, выявляемым в ходе оперативно-розыскной деятельности, подробный план мероприятий может быть составлен до принятия решения о возбуждении уголовного дела.

В зависимости от подходов, которые положены в основу планирования, выделяют следующие разновидности планов следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий:

- план расследования, составляемый по следственным версиям;
- план расследования, составляемый по эпизодам;
- план расследования, составляемый по отдельным обстоятельствам, подлежащим установлению;
- аналитический план расследования.

План расследования, составляемый по следственным версиям. Положительной стороной данного плана является конкретизация различных направлений расследования. Это особенно удобно, когда можно выделить самостоятельные группы мероприятий, связанные с конкретными версиями²⁸. Например, при совершении убийства рассматриваются версии его совершения: в целях получения наследства и страховой выпла-

²⁷ Негативным примером является сетевой метод планирования расследования, который не получил распространения на практике в силу высокой сложности и низкой эффективности (Белкин Р. С. Курс криминалистики : в 3 т. М., 1997. Т. 3 : Криминалистические средства, приемы и рекомендации. С. 276–291).

²⁸ В научной литературе можно встретить предложение перечислить все версии в начале плана, а вопросы, подлежащие выяснению, и следственные действия фиксировать безотносительно к каждой версии.

ты или из мести за исполнение общественного долга. Но и в этом случае имеют место мероприятия, которые не зависят от выдвинутых версий: производство судебно-медицинской экспертизы, проверка по криминалистическим учетам обнаруженных следов, допросы соседей убитого, получение сведений о входящих и исходящих соединениях с телефона потерпевшего и т. п. Во избежание дублирования такие действия необходимо запланировать в отдельном разделе, а применительно к каждой версии указать лишь имеющие отношение только к ней.

Например, по версии об убийстве в целях завладения наследством и получения страховой суммы — проверить алиби жены, которая является единственным наследником и получателем страховой выплаты, а по второй версии — проверить алиби лица, угрожавшего потерпевшему убийством в связи с участием в общественных слушаниях. Если в ходе расследования появляются новые версии, они вносятся в план. В практической деятельности нередко можно столкнуться с чрезмерным усложнением данного вида планов при выдвижении широкого круга частных версий с одновременным требованием составления перечня следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий по каждой из них. В результате план оказывается громоздким, отдельные его положения дублируют друг друга (прил. 5).

План расследования, составляемый по эпизодам. Данный план подготавливается по уголовным делам о совершении ряда преступлений одним лицом или преступной группой. Его применение удобно при осуществлении расследования группой следователей, так как позволяет поручить отработку одного или нескольких эпизодов одному сотруднику, не владеющему всей информацией по уголовному делу. При планировании по эпизодам учитываются сформулированные в ходе расследования версии, которые могут быть как общими для всех совершенных преступлений, так и частными (например, имитация почерка преступной группы иными лицами). Эпизоды в плане могут быть сгруппированы с учетом состава соучастников, объектов посягательств или расположены по хронологии. Недостатком данной формы является невозможность учета мероприятий общего характера, которые необходимо поместить в отдельный раздел (прил. 6).

План расследования, составляемый по отдельным обстоятельствам, подлежащим установлению. Данный план может быть использован как основной по несложным делам или как вспомогательный при необходимости конкретизации плана расследования. В него включаются подлежащие выяснению обстоятельства и следственные действия, направленные на их выяснение. Недостатком указанного вида является риск неодно-

кратного проведения одних и тех же следственных действий для выяснения разных вопросов (повторный вызов на допрос свидетелей, назначение дополнительных экспертиз и т. п.). С учетом изложенного его основная роль — вспомогательный документ (прил. 7).

Аналитический план расследования. Этот план предполагает указание на источники доказательств (протоколы следственных действий, показания свидетелей и т. п.), раскрытие их содержания и перечень вытекающих из полученных данных действий. Он позволяет вырабатывать навыки тщательного анализа информации и облегчает написание постановления о привлечении в качестве обвиняемого и обвинительного заключения (прил. 8).

Следует иметь в виду, что ни один из перечисленных планов не позволяет в полной мере учесть все обстоятельства расследуемого преступления. Нередко планирование расследования носит комплексный характер. Однако по сложным делам и этого бывает недостаточно. Дополнительно составляются схемы, карточки, листы, таблицы и т. п. Рассмотрим комплексное применение различных подходов к планированию (и соответствующих им планов) и вспомогательной документации на примере реализации результатов оперативно-розыскной деятельности и дальнейшего расследования преступлений, совершенных организованной преступной группой в финансово-кредитной сфере.

Преступной группой в составе 12 человек оформлялись потребительские кредиты на подставных лиц в торговых организациях за незначительное вознаграждение, в последующем осуществлялась реализация приобретенных товаров. Полученный преступный доход частично распределялся между членами преступной группы, частично использовался для организации преступной деятельности: покупки и обслуживания автотранспорта, оплаты средств связи, аренды жилых помещений и офисов и т. п.

Первая разновидность плана в условиях, когда известны все лица, совершившие преступления, может быть использована для построения версий о распределении ролей, участии отдельных членов в различных эпизодах преступной деятельности. Планирование по эпизодам преступной деятельности по такому делу выступает одним из основных способов организации работы.

Учитывая, что расследование отдельных эпизодов преступной деятельности связано с проведением большого количества однотипных действий, целесообразным является составление таблицы, которая содержит сведения о лицах, на имя которых оформлен кредитный договор; его дату, время; номер; адрес торговой организации или иного места, где происходило оформление кредитного договора; информацию о проведении до-

проса, предъявления для опознания, очной ставки; сведения о лицах, участвовавших в совершении данного преступления. Кроме того, в нее могут быть включены сведения о проживании свидетелей (прил. 9). Плюсами использования табличной формы являются ее простота, наглядность, возможность корректировки и краткого отражения результатов проведенных следственных действий, что позволяет использовать отдельные элементы аналитического плана.

На окончательном этапе расследования такое приложение к плану существенно упрощает подготовку постановления о привлечении в качестве обвиняемого, так как содержит сведения о времени, месте и лицах, совершивших преступления, номерах договоров и др. В рамках основного плана остается указать иные следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия. Эпизоды в таблице могут быть сгруппированы по хронологии, по торговым организациям, в которых оформлялись кредиты, и районам области, в которых проживают лица, оформившие кредитные договоры. Табличная форма позволяет изменить основание группировки в электронной версии документа в зависимости от решаемых задач.

Второй план, применимый в данной ситуации, — по отдельным обстоятельствам, подлежащим установлению. При расследовании сложных уголовных дел им могут быть посвящены отдельные разделы плана²⁹. В качестве примеров можно привести мероприятия по обеспечению гражданского иска; мероприятия по установлению признаков сплоченности, устойчивости преступной группы; мероприятия по установлению местонахождения похищенных денежных средств, имущества, подлежащего аресту, и др. (прил. 10).

Планирование отдельных процессуальных действий также может состоять из двух этапов. На практике значительная их часть может быть организована и проведена следователем самостоятельно, без участия органа дознания (например, допрос свидетелей, которые готовы добровольно явиться для участия в следственном действии и не противодействуют расследованию). Однако сложные процессуальные действия в условиях активного противодействия могут потребовать привлечения значительных сил и средств. Например, проведение проверки показаний на месте с участием обвиняемого, который может быть ликвидирован находящимися на свободе членами преступной группы. В этом случае следователь определяет время и место (насколько это возможно с учетом ранее данных показа-

²⁹ Киселев Е. А., Казачек Е. Ю. К вопросу о планировании расследования как способе оптимизации работы сотрудников следственных органов // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 2. С. 155.

ний); проводит подготовительные действия (вызов, уведомление участников и др.); составляет перечень вопросов, подлежащих выяснению; очерчивает круг непосредственных участников следственного действия. Органу дознания будет поставлена задача — оказать содействие в организации следственного действия и обеспечить безопасность.

Для ее решения руководителю органа внутренних дел необходимо:

— произвести расчет сил и средств, назначить исполнителей из числа подчиненных ему сотрудников;

— определить перечень организационных (инструктаж личного состава, получение вооружения и спецтехники и др.) и оперативно-розыскных (наблюдение, контроль технических каналов связи и др.) мероприятий, а также мер административного принуждения;

— получить разрешение суда на проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан; принять решение о проведении оперативно-розыскных мероприятий и иных действий, требующих ведомственного санкционирования;

— привлечь другие оперативные службы органа внутренних дел, с которыми следователь не может взаимодействовать напрямую (оперативно-технические и оперативно-поисковые подразделения, подразделения оперативно-розыскной информации³⁰);

— организовать взаимодействие с другими правоохранительными органами (Роствардией, ФСИН и др.);

— определить тактику проведения оперативно-розыскных мероприятий и мер административного принуждения (прил. 11).

Таким образом, любой процесс планирования предполагает комплексное использование различных форм его организации, которые в зависимости от сложности и количества мероприятий могут в большей или меньшей степени находить формальное выражение в составляемых документах.

Общее планирование работы следователя. В производстве следователя, как правило, находятся несколько уголовных дел, расследование по которым необходимо осуществлять одновременно. Кроме того, служебная деятельность связана с выполнением широкого круга задач, многие из которых напрямую не связаны с уголовным судопроизводством: служебная и иные виды подготовки, несение службы по охране общественного порядка и т. п.

Правильная организация работы следователя может иметь место, если рабочее время использовано максимально полно и эффективно: отсутствуют значительные интервалы при выполнении различных задач, выбранные

³⁰ О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России : приказ МВД России от 19 июня 2012 г. № 608.

время, место и способ решения той или иной задачи позволяют решить ее качественно, быстро, с наименьшими затратами сил и средств.

Попытки дать универсальные советы следователю по рациональному распределению своего времени обречены на неудачу. Ему приходится выполнять разнообразную работу в постоянно изменяющихся условиях, многие из которых от него не зависят. Большое значение при этом имеют индивидуальные факторы: профессиональная подготовка следователя, опыт работы, психологическая устойчивость, биоритмы и др. Поэтому то, что хорошо и приемлемо для одного следователя, может оказаться непригодным для другого. Но можно предложить общие подходы к организации рабочего времени следователя, которые могут быть адаптированы к складывающейся ситуации и индивидуальным особенностям сотрудника (прил. 12).

В рамках сводного календарного планирования в первую очередь необходимо учесть мероприятия, время и место проведения которых не зависят от воли следователя (совещания, служебная подготовка, дежурства и т. п.). Во вторую очередь планируются процессуальные действия, связанные с привлечением других участников уголовного судопроизводства (свидетелей, потерпевших, подозреваемых, обвиняемых, понятых и др.). При этом следователь должен учитывать возможность задержки и срыва мероприятия из-за опозданий и неявки участников, а также необходимость заблаговременного вызова и уведомления участников с учетом сроков, установленных уголовно-процессуальным законодательством.

Между следственными действиями рекомендуется оставлять интервалы, которые позволят в случае непредвиденных обстоятельств избежать нарушения порядка выполнения плана. Одновременно должна быть запланирована работа, которая может быть выполнена без участия третьих лиц в свободное время в течение дня (осмотр документов, подготовка постановления о привлечении в качестве обвиняемого или обвинительного заключения и т. п.). Для выполнения такого рода задач должна быть определена дата, до которой их следует решить. Кроме того, следует оставлять резерв времени для решения задач, которые могут возникнуть в будущем (выявление новых обстоятельств в ходе расследования, поручения руководства и т. п.).

Для повышения эффективности расследования необходимо соблюдение правильного в психофизиологическом отношении режима труда (с утра выполнять более сложную работу, к вечеру — более простую), периодически делать перерывы для отдыха, соблюдать индивидуально выработанный ритм труда, рационально чередовать различные по характеру работы и т. д.³¹ Вместе с тем следователю стоит учитывать личные особенности, степень

³¹ *Можалева И. П.* Научная организация труда в органах расследования преступлений : учеб.-практ. пособие. М., 2013. С. 74.

утомления и эмоционального напряжения во время отдельных следственных действий и служебных мероприятий (нецелесообразно после напряженного допроса, связанного с активным противодействием, сразу браться за деятельность, требующую погружения и сосредоточенности, так как период вхождения в работу увеличится и при небольшом количестве времени эффективность труда будет минимальной). Например, если имеется 30 минут свободного времени между очными ставками, его целесообразно заполнить технической работой (систематизацией и подшивкой документов, составлением описей и т. п.), а подготовку постановления о привлечении в качестве обвиняемого отложить на послеобеденное время, несмотря на то что работоспособность в этот период падает.

Учитывая высокий уровень нагрузки на сотрудников, осуществляющих предварительное расследование, едва ли нужно рассчитывать на возможность соблюдения научных рекомендаций по объему предельно допустимого рабочего времени. Практике известны примеры работы следователей в течение 12–16 часов в день в течение нескольких месяцев без выходных, уменьшения продолжительности сна на завершающем этапе расследования до 1,5–3 часов в сутки. В таких условиях грамотное планирование расследования позволяет максимально эффективно использовать рабочее время и добиваться успеха, несмотря на сложные условия труда.

§ 4. Планирование деятельности органов внутренних дел при проведении комплексных оперативно-профилактических операций и оперативно-профилактических мероприятий

Аккумуляция усилий всех субъектов профилактики преступлений и административных правонарушений в отношении какой-либо узкой проблемы является одним из эффективных средств воздействия на состояние правопорядка. В целях своевременного реагирования на изменения оперативной обстановки и мобилизации сил и средств на решение задач, стоящих перед органами внутренних дел и другими правоохранительными органами, проводятся комплексные оперативно-профилактические операции и оперативно-профилактические мероприятия.

Приказом МВД России от 13 августа 2002 г. № 772 (ред. от 21.12.2017) «О совершенствовании организации проведения комплексных оперативно-профилактических операций в системе МВД России»³² утверждена Инструкция об организации проведения комплексных оперативно-профилактических операций и оперативно-профилактических мероприятий в системе МВД России.

³² Доступ из СТРАС «Юрист».

Комплексная оперативно-профилактическая операция (КОПО) — это совокупность оперативно-розыскных, контрольно-надзорных и иных мероприятий, осуществляемых органами внутренних дел в соответствии с законодательством и иными нормативными актами Российской Федерации по единому замыслу для достижения конкретной цели. КОПО является самым масштабным и сложным в организации оперативно-профилактическим мероприятием.

Комплексные оперативно-профилактические операции подразделяются: по масштабу проведения — на федеральные, окружные, региональные; по составу участников — на ведомственные, межведомственные, межгосударственные; по основанию проведения — на плановые и внеплановые. Операции могут проводиться в несколько этапов, продолжительность каждого из которых, как правило, не превышает 10 суток.

Непосредственная организация и проведение КОПО возлагаются на штаб проведения операции. В состав штаба включаются руководители задействованных служб и подразделений. Штаб разрабатывает на основе анализа оперативной обстановки план проведения операции, которым определяются сроки, места и объекты проводимых мероприятий, их ресурсное обеспечение и другие вопросы; согласовывает план проведения операции со всеми заинтересованными подразделениями органов внутренних дел; доводит план проведения операции после его утверждения до нижестоящих штабов и исполнителей.

Планирование и руководство КОПО представляют достаточно сложный процесс, связанный с организацией совместной деятельности большого количества участников, наделенных различными полномочиями и осуществляющих различные функции. Составляемый при проведении операции план (прил. 13), как правило, отражает:

- 1) причину и цель проводимого мероприятия;
- 2) время его проведения (периодичность);
- 3) территорию проведения мероприятия;
- 4) расчет сил и средств органов внутренних дел;
- 5) привлечение дополнительных сил и средств, их задачи и порядок взаимодействия с ними;
- 6) виды нарядов (групп), их составы и особые обязанности;
- 7) органы управления, порядок управления;
- 8) организацию связи, позывные сигналы;
- 9) основные варианты действий органов внутренних дел при осложнении обстановки, маневра силами.

Предварительное планирование проводимых мероприятий способствует правильной расстановке сил и средств и исключает лишние

(дублирующие) действия ее участников. Единое руководство осуществляется, исходя из складывающейся в конкретное время оперативной обстановки, и направлено на своевременное реагирование на ее изменение. При планировании учитываются: предложения руководителей заинтересованных служб, министерств и ведомств — участников мероприятия; анализ оперативной обстановки в конкретном регионе; имеющиеся в распоряжении силы и средства и другие аспекты. В период подготовки организуются и проводятся рабочие встречи с соответствующими руководителями подразделений, служб, министерств и ведомств — участников мероприятия. В ходе встречи осуществляется обмен информацией, происходит предварительное согласование расстановки сил и средств, уточняются вопросы возможного проведения совместных действий, отрабатывается схема поддержания непрерывного взаимодействия и связи и т. д. Разработка плана для конкретного органа происходит с учетом местных условий, характерных именно для данного региона, а также направлений и объектов проведения КОПО.

Оперативно-профилактическое мероприятие (ОПМ) — это согласованные по срокам и решаемым задачам действия органов внутренних дел и их подразделений, осуществляемые в соответствии с законодательными и иными нормативными актами Российской Федерации в рамках повседневной оперативно-служебной деятельности. В процессе ОПМ в целях профилактики правонарушений осуществляются учетно-регистрационная, оперативно-розыскная, контрольно-надзорная и иные виды деятельности.

В соответствии с Инструкцией о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений³³:

— структурные подразделения центрального аппарата МВД России на основе анализа состояния преступности и реализации решений руководства МВД России обеспечивают подготовку и проведение комплексных и целевых оперативно-профилактических мероприятий по предупреждению преступлений в регионах с наиболее сложной оперативной обстановкой;

— территориальные органы МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях готовят на основе ежеквартального анализа и прогноза состояния оперативной обстановки управленческие решения, направленные на совершенствование работы по предупреждению преступлений, разрабатывают комплексные оперативно-профилактические мероприятия и обеспечивают их проведение;

³³ О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений : приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 (ред. от 28.11.2017).

— территориальные органы МВД России на районном уровне проводят комплексные и целевые оперативно-профилактические мероприятия по предупреждению преступлений и улучшению криминогенной обстановки.

Оперативно-профилактические мероприятия подразделяются: по масштабу проведения — на федеральные, окружные, региональные, районные; по составу участников — на ведомственные, межведомственные, межгосударственные. Анализ деятельности органов внутренних дел и литературы позволяет все проводимые при участии органов внутренних дел оперативно-профилактические мероприятия разделить на группы в зависимости от цели их проведения:

— общая профилактика правонарушений («Притон», «Каникулы», «Рецидивист», «Ночной город» и др.);

— обеспечение безопасности дорожного движения («Пешеход», «Мотоциклист», «Маршрутка», «Внимание, дети», «Трезвость» и др.);

— профилактика правонарушений, совершаемых несовершеннолетними и в отношении них («Дети», «Подросток», «Семья и дети» и др.);

— предупреждение преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков («Канал», «Мак» и др.);

— выявление нарушений порядка пребывания иностранных граждан, незаконного осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами, незаконного привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан («Нелегал», «Трудовой мигрант», «Регион-Магистраль» и др.).

Оперативно-профилактические мероприятия проводятся в соответствии с планами основных организационных мероприятий (планами работы) органов внутренних дел (плановые) или по мотивированным предложениям заинтересованных подразделений (внеплановые) согласно письменному решению, выраженному в виде распоряжения (указания, плана) соответствующего руководителя. Допускается при необходимости создание штаба по проведению оперативно-профилактического мероприятия, а также разработка плана (графика) реализации задач, поставленных перед подразделениями-участниками.

При проведении мероприятий, направленных на задержание правонарушителей, большое значение имеет соблюдение конспирации, в связи с чем задействованному личному составу сообщается только информация, необходимая для решения конкретной поставленной задачи. В отличие от мероприятий, направленных на задержание правонарушителей, о проведении мероприятий общепрофилактического характера для достижения наилучшего результата объявляется заранее как задействованному личному составу, так и общественности, в том числе с привлечением средств массовой информации.

ГЛАВА V. ЛИЧНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. Понятие и значение личного планирования

Ключевой проблемой многих сотрудников и руководителей является недостаток времени¹. В соответствии с известным афоризмом Аллена Маккензи: «Нет ничего более легкого, чем быть занятым, и нет ничего более трудного, чем быть результативным». Повышению собственной результативности способствуют технологии самоорганизации (самоменеджмента).

Самоорганизация (самоменеджмент) позволяет целенаправленно и последовательно использовать научные методы и приемы управления в повседневной жизнедеятельности для того, чтобы эффективно управлять временем как на службе, так и в личной жизни. Если этой технологии не придерживаться, то обязательно возникнет дефицит рабочего времени — нехватка временного ресурса, вызванная неправильной организацией работником своей деятельности либо неграмотной организацией деятельности руководством, что приводит к спешке, затягиванию выполнения заданий, некачественной работе и т. д., что в итоге существенно влияет на эффективность и результаты деятельности всей организации.

Управление рабочим временем, его рациональное использование — это процесс сознательного контроля над количеством времени, потраченного на конкретные виды деятельности, при котором специально увели-

¹ Л. Зайверт, изучавший организацию работы руководителей, утверждает, что только 8% руководителей, по их мнению, достаточно времени для выполнения служебных задач, остальным требовалось от 20 до 100% рабочего времени дополнительно. А. Маккензи опросил тысячи менеджеров и пришел к следующим выводам: из ста менеджеров лишь один имеет достаточно времени; десятерым требуется на 10% больше времени; сорока менеджерам нужно 25% дополнительного времени; остальным не хватает 50% времени (*Зайверт Л. Время — в Ваших руках. М., 1995. С. 9–10*).

чиваются эффективность и продуктивность². Самоорганизацию необходимо улучшать постоянно, совершенствуя навыки на любых уровнях карьеры. Каждый человек обладает уникальным набором качеств, поэтому нет универсальных приемов и методов, с помощью которых любой может повысить свою производительность. Необходимо помнить один из принципов самоорганизации — использовать те приемы, которые гармоничны с вами. Анализ собственного делового стиля позволит выявить проблему и решить ее или найти новый способ достижения цели.

Существует техника «тайм-менеджмента» (англ. *time management*) — это технология организации времени, направленная на его эффективное использование, что является важнейшим средством повышения производительности труда. С ее помощью при творческой адаптации технологии под личные предпочтения и особенности характера можно научиться быть эффективным³.

Ключевым элементом самоорганизации является *личное планирование*, которое должно помочь руководителю и исполнителю правильно распределить нагрузку в течение дня, недели, месяца и тем самым эффективно решать служебные задачи и вопросы личной жизни. Известно, что при затрате 10 минут в день на планирование рабочего времени можно сэкономить до двух часов. Любое планирование состоит из определения трех моментов:

- 1) какие мы сейчас;
- 2) какими хотим стать (т. е. цели);
- 3) какие предпринять шаги для перевода из текущего состояния в желаемое.

В органах внутренних дел вопросы самоорганизации труда рассматривались в основном в 80–90 гг. прошлого века⁴. Личное планирование регу-

² Варламов К. И., Карричев В. С. Личная технология (самоменеджмент) : курс лекций. М., 1993 ; Васильев В. Л. Организация рабочего места и рабочего времени следователя. М., 1983.

³ Собственную эффективность организации деятельности можно определить посредством самодиагностики (прил. 14).

⁴ См., напр.: Зуйков Г. Г., Черненко Г. И., Яськов Е. Ф. Научная организация труда в органах внутренних дел : учеб. пособие. М., 1981 ; Ипакян А. П. Как проводить служебное совещание. Методические советы начальнику ГОРОВД // Вестник МВД России. 1993. № 4–5 ; Казимирчук Г. И. Основы организации личного труда руководителей органов внутренних дел : учеб. пособие. Домодедово, 2007 ; Майдыков А. Ф. Научная организация труда руководителя горрайоргана внутренних дел, распределение его рабочего времени и планирование личной работы : лекция. М., 1986 ; Методика планирования личной работы руководителей органов внутренних дел на месяц и ежедневно: материалы к инструктивному докладу. М., 1995 ; Основы управления в органах внутренних дел : учебник / под ред. А. П. Коренева. М., 2003.

лировалось и было обязательным в период с 1995 по 1999 год⁵, затем стало носить рекомендательный характер. После издания приказа МВД России от 9 января 2003 г. № 15 «Об организации планирования в системе МВД России» личное планирование перестало упоминаться в нормативных актах органов внутренних дел⁶. Тем не менее, не призывая к всеобщей обязательности составления личных планов для всех категорий сотрудников, можно рекомендовать руководителям организовывать свою деятельность в соответствии с положениями научной организации труда.

§ 2. Методика личного планирования

Процесс личного планирования представлен следующими этапами (прил. 15):

- 1) инвентаризация времени;
- 2) анализ времени;
- 3) целеполагание;
- 4) определение приоритетов;
- 5) определение мероприятий;
- 6) подведение итогов.

Инвентаризация времени. Инвентаризация времени (хронометраж) — это количественный учет различных видов жизнедеятельности. Она проводится путем фиксирования времени, потраченного на определенные виды деятельности (составление хронокарты). Инвентаризация необходима, чтобы оценить затраты рабочего времени, которые ведут к достижению поставленных целей, и выявить непроизводительные затраты (помехи).

При этом фиксация помех требует особого внимания и самоконтроля, так как понимание того, что данная деятельность мешает достижению цели, является отправной точкой самосовершенствования. Если внешние факторы (неожиданный посетитель, вызов руководителя и т. д.) фиксируются, как правило, всегда, то внутренние факторы (спонтанный звонок, отвлеченный разговор с коллегой, проверка сообщений в чате и т. п.) часто не отмечаются.

Инвентаризацию времени можно разделить на пять стадий.

1) определение видов деятельности: необходимо сформулировать их в форме категорий для наблюдения и фиксации (например, планирование мероприятий, инструктаж, работа с документами, анализ и т. д.), присвоить соответствующий код;

⁵ *О мерах по повышению эффективности управленческой деятельности в органах внутренних дел* : приказ МВД России от 14 ноября 1995 г. № 433 (утратил силу). Документ опубликован не был.

⁶ Утратил силу. Доступ из СТРАС «Юрист».

2) определение параметров для качественной оценки изучаемых временных затрат (усилия, эффективность);

3) определение времени проведения мероприятий (общая длительность, периодичность, ресурсы на проведение и т. п.), системы кодирования и количественного представления результатов инвентаризации (при необходимости включая шкалы и формулы подсчета); подготовка соответствующих бланков учета времени (прил. 16)⁷;

4) замеры временных затрат на протяжении всего времени, выbranного для хронометража; регулярное заполнение подготовленных бланков;

5) предварительная группировка полученных данных, подготовка их к дальнейшему анализу: оценка временных затрат по качественным параметрам; вычисление необходимых количественных показателей с использованием разработанных формул⁸.

При выполнении хронометража необходимо соблюдать следующие правила:

— учет времени должен быть ежедневным, непрерывным, длительностью не менее одного месяца, охватывающим все стороны жизнедеятельности. Нежелательно заполнение хронокарты по прошествии времени (например, на следующий день). Чем больше проходит времени, тем больше вероятность изменения в восприятии качественно-количественных характеристик выполняемых работ;

— рекомендуемые интервалы учета времени — 15–20 минут (или после выполнения отдельных операций). Большой интервал не позволит учесть помехи, что может скрыть серьезные непроизводительные траты времени. Деление на меньшие интервалы может привести к тому, что заполнение хронокарты станет «похитителем времени»;

— фиксировать расход времени следует объективно, без увеличения и уменьшения реальных затрат.

Анализ времени предполагает исследование полученных в результате инвентаризации времени данных. Для этого необходимо:

1) проанализировать временные затраты, например, по следующим направлениям:

- на службу (по видам, операциям, задачам);
- на внеслужебную деятельность;
- на помехи.

⁷ Приведенный в приложении 15 бланк учета времени каждый сотрудник может доработать, учитывая особенности своей служебной деятельности (Калинин С. И. Тайм-менеджмент. Практикум по управлению временем : учебник. СПб., 2006. С. 143).

⁸ Формулы расчета приведены в таблице подведения итогов (прил. 17).

При этом анализируются качественные характеристики временных затрат на службу и внеслужебную деятельность (делегирование, главное достижение, главные помехи и потери дня);

2) сформулировать результат анализа времени, исходя из цели исследования. Это может быть просто описание временных трат; закономерности расхода времени, связывающие отдельные элементы системы тайм-менеджмента; прогноз изменений целостной системы тайм-менеджмента при направленном воздействии на один (или более) из ее элементов. Наиболее типичным результатом анализа времени обычно становится выявление закономерностей, обуславливающих эффективное либо неэффективное использование времени;

3) на основе проведенного анализа спроектировать пути и способы борьбы с потерями времени, определить действия по более эффективному его использованию. Например, каждый руководитель (сотрудник) владеет какими-то приемами лучше (ведение переговоров, анализ проблем), что является его сильной стороной. Какие-то технологии или операции служебной деятельности выполняются менее эффективно, что является его слабой стороной. В результате анализа своих сильных и слабых сторон сотрудник должен сильные стороны и преимущества развивать, а по недостаткам разработать стратегию их преодоления;

4) определить пути и способы борьбы с потерями времени, а также более эффективного его использования в процессе целеполагания и планирования.

Ежедневно по заполнении бланка учета времени (прил. 15) предлагается проводить подведение итогов деятельности (прил. 17)⁹.

Итоговый анализ полученных данных проводится по истечении месяца хронометража. В его основе лежат данные ежедневного анализа: складывая показатели категорий «Полезность», «Продуктивность», «Эффективность», можно получить их абсолютные значения; если представить графически данные по дням, то можно наблюдать, как меняются эти показатели в зависимости от дня недели.

Очень важно проводить анализ временных затрат на выполнение трудовых операций. Он может позволить в дальнейшем оптимизировать время для достижения главных целей деятельности. Вместе с тем необходимо понять, насколько эффективны сотрудники в делах, которые считают своими успехами (достижениями). С этой целью исследуются мероприятия, отнесенные к достижениям, изучаются хронокарты по тем временным периодам, когда выполнялось это мероприятие; строится таблица, в которой

⁹ Калинин С. И. Указ. соч. С. 143.

учитываются затраты на каждую трудовую операцию. Анализируя полученные данные, можно сделать вывод о том, целесообразны ли те или иные операции и оптимально ли время, потраченное на их выполнение.

На основе дел, которые были отнесены к достижениям, можно составить «портрет успеха». В ходе анализа всех видов деятельности выделяются те операции, которые были наиболее успешны по критериям «Затраты» и «Эффективность» и имели оценку «+2». Изучив эту деятельность, необходимо ответить на вопросы:

- в какое время я наиболее эффективен;
- какие виды деятельности наиболее результативные;
- что предшествует эффективной работе?

Аналогичным образом можно составить «портрет неудачи». Анализируя хронокарты в целом и карту временных помех, необходимо определить критические моменты деятельности, выявить вредные привычки и часто совершаемые ошибки. Для проведения анализа временных потерь можно использовать анкету, предложенную Л. Зайвертом (прил. 18)¹⁰.

С помощью анкеты необходимо выявить пять основных причин потери времени, например: нечеткая постановка цели; отсутствие приоритетов в делах; незапланированные посетители; неспособность сказать «нет»; синдром «откладывания». После устранения основных причин, которые делают работу менее продуктивной, можно выделить следующую группу «поглотителей времени», но здесь важно остановиться на этапе, когда затраты времени на совершенствование не будут превышать желаемого эффекта.

Целеполагание является базовым элементом в организации личного планирования. Под ним понимается стремление человека достичь желаемого результата, определение конечной точки с учетом ближних и дальних перспектив. Для личного планирования необходимо сформулировать главную цель, затем цели второго и третьего уровней, поставить задачи и приступить к их реализации. Правильную организацию личного планирования необходимо начинать с согласования личных целей с целями организации.

В организациях, где цели сформулированы и четко прописаны, данный вопрос не вызывает затруднений. Сотрудник, приходя в структуру, мысленно согласует свои жизненные ценности и цели с декларируемыми целями организации и, если нет существенных противоречий, его служебная деятельность протекает достаточно комфортно. В иных случаях, когда человек, поступая на службу, решает исключительно собственные

¹⁰ Зайверт Л. Указ. соч. С. 21–26.

задачи, не задумываясь, насколько они согласовываются с целями системы, последние рассматриваются сотрудником как помехи, которые необходимо игнорировать либо смириться с ними.

Не самый благоприятный вариант, когда цели организации официально не обозначаются: из-за их неочевидности сотруднику становится сложно их понять и согласовывать с ними свои цели. Затруднительно согласовать свои задачи с целями организации, когда декларируются одни приоритеты, а практическая деятельность выстраивается в соответствии с другими.

Четкая формулировка целей:

— определяет смысл существования организации, следовательно, работа каждого сотрудника становится более осмысленной. Понимание всей системы целей деятельности организации облегчает согласование (нахождение точек пересечения) организационных и личных целей;

— задает направление движения (развития) организации, а значит, улучшает общую согласованность действий отдельных подразделений и сотрудников. Знание генерального курса и основополагающих принципов может сыграть конструктивную роль даже в экстремальных ситуациях, когда пропадают какие-либо четкие ориентиры деятельности, но организация в течение некоторого времени продолжает эффективно работать;

— позволяет оценить степень прогресса и успешность продвижения к результату не только всей организации (или подразделений), но и каждого отдельного сотрудника. Без подробной проработки системы целей невозможно понять масштаб достигаемых на практике результатов. А без этого нельзя сформулировать какие-либо стандарты (нормативы) деятельности, в том числе и временные. При отсутствии четких стандартов любые оценки эффективности или неэффективности работы будут не чем иным, как малообоснованным субъективным мнением руководства.

Кроме того, хорошая организационная цель обладает собственным мотивационным потенциалом — она стимулирует, вдохновляет, притягивает всех сотрудников¹¹.

Определение приоритетов — ключевой момент технологии личного планирования, так как решить все задачи, стоящие перед руководителем (сотрудником), невозможно. Поэтому необходимо определить очередность, используя соответствующие методики. Одной из самых распространенных является матрица Эйзенхауэра, оперирующая двумя параметрами дел: срочностью и важностью (рис. 2).

¹¹ Калинин С. И. Указ. соч. С. 169–170.



Рис. 2. Матрица Эйзенхауэра

При работе с данной методикой необходимо распределить все задачи и обязанности по вышеуказанным группам А, В, С и D, отделив «нужное» от «бесполезного». Необходимо помнить: «важное» приближает намеченную цель, но при этом оно не обязательно является «срочным», а «срочное», наоборот, требует вашего непосредственного внимания. Но существует так называемое «правило преимущества»: «важное» стоит перед «срочным», т. е. не обязательно выполнять все то, что требует спешки.

Согласно предложенным критериям, все дела можно поместить в одну из четырех категорий (А, В, С, D):

А-приоритет — это дела, которые необходимо сделать сегодня, поскольку они являются срочными и необходимыми. Всегда начинайте работу с задания, стоящего под номером 1 в группе «А», а не с того, что стоит под номером 3 или 4, как бы привлекательны и интересны они ни были. Если к концу рабочего дня вы не успели справиться со всеми задачами и делами из группы «А», то продолжайте работу с ними и на следующий день. Не делайте других заданий, пока не закончите первые;

В-приоритет — важные дела, которые не обязательно делать сегодня. Но необходимо регулярно выделять время на выполнение таких дел в своем расписании. Каждый день работайте над какой-нибудь задачей из группы «В», требующей больших временных затрат. Только так вы сможете сегодня обеспечить себе завтрашний успех. Известный бизнес-консультант С. Кови утверждает, что главной задачей тайм-менеджмента является «борьба за второй квадрат». Сотрудник, выполняя задачи, находящиеся в группе «В», раскрывает свой внутренний потенциал, позволяя устанавливать прочные отношения и достигать важнейших целей своей жизни. Активность, локализованная в других квадратах, приводит либо к тому, что человек вечно занят «чужими делами», либо к серьезным психологическим проблемам (стрессам, «выгоранию» и др.). Постоянное давление срочности и/или «мелочная суета» (постоянная занятость не-

важными делами) также лишают человека возможности полноценного и глубокого общения с другими людьми;

С-приоритет — навыки, овладение которыми кажется срочным делом, но не является важным. Сюда относятся: умение сохранять спокойствие, порекомендовать свои обязанности («умение отправлять делегации») или говорить «нет». С помощью этого вы выиграете время для решения важных задач из группы «В»;

D-категория — сюда относятся дела, которые не являются ни важными, ни срочными. Их можно спокойно отложить, отказаться от них или перепоручить сделать кому-то еще.

При определении приоритетов можно также учитывать правило Парето, которое гласит, что 20% усилий дают 80% решенных задач, а оставшиеся 80% усилий мы тратим на оставшиеся 20% задач. Данное соотношение распространяется также на потраченное время: за первые 20% расходуемого времени достигается 80% результатов и, соответственно, за оставшиеся 80% времени достигается лишь 20% общего результата. Применительно к служебной деятельности это означает, что не следует начинать рабочий день с самых легких, интересных или требующих минимальных затрат времени дел. Необходимо следовать принципу: сначала наиболее важные дела, менее важные — во вторую очередь¹². Но не следует забывать известное правило, сформулированное А. Гастевым: «За работу никогда не надо браться круто, сразу, не срываться с места, а входить в работу исподволь. Голова и тело потом сами разойдутся и заработают; а если приняться сразу, то скоро и себя, как говорится, зарежешь, и работу „запорешь“»¹³.

Определение мероприятий (составление плана). Система личного планирования включает различные временные периоды и связана не только с планированием деятельности организации (подразделения), но и с личными целями сотрудника (рис. 3).

В данную систему необходимо гармонично интегрировать планирование служебной деятельности, только единое планирование позволит эффективно решать служебные задачи и вопросы личной жизни, минимизируя конфликты интересов и стрессы.

Процесс планирования состоит из двух основных элементов:

- 1) определения задач, которые необходимо решить в планируемый период;
- 2) распределения времени на решение планируемых задач.

¹² См. подробнее: *Кох Р.* Жизнь по принципу 20/80. М., 2005. 214 с.

¹³ *Гастев А.* Как надо работать. Л., 1972. С. 18.

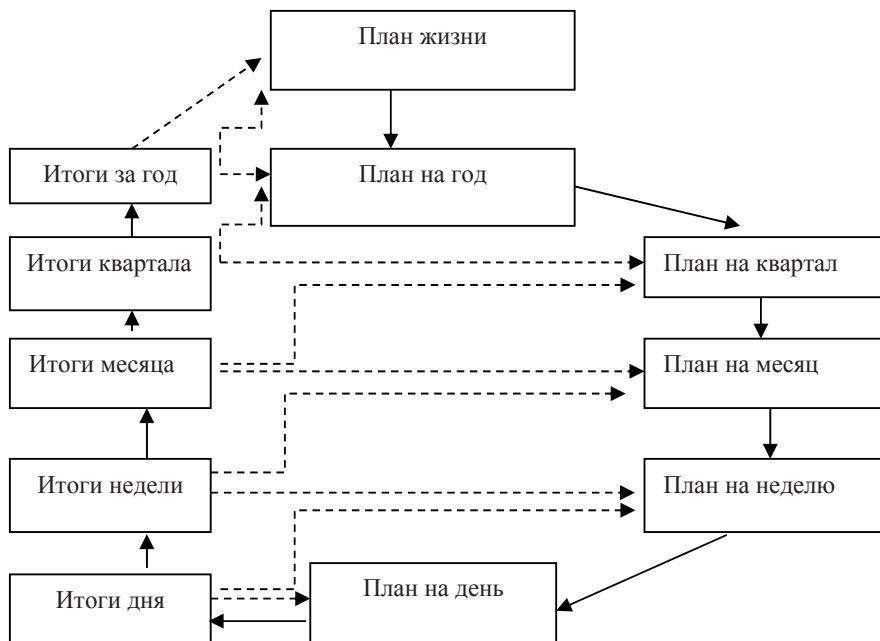


Рис. 3. Система личного планирования

Время — ресурс ограниченный, поэтому количество задач, решаемых руководителем (сотрудником), также должно быть ограничено. В тайм-менеджменте некоторые специалисты рекомендуют в планах на день ставить определенное количество задач, соответствующее известному в психологии «магическому числу» 7 ± 2 ¹⁴. Но очень важно понять личную норму и установить количество задач, которое эффективно может решить конкретный человек. Планирование очень большого числа задач не позволит решить их все и качественно; ненапряженное планирование не способствует достижению цели.

Для эффективного планирования необходимо соблюдать следующие требования:

- задачи и дела должны соответствовать целям;
- для каждой задачи должны быть определены реальные и конкретные сроки;
- план должен быть гибким, иметь возможность для корректировки в случае изменения объективных факторов;

¹⁴ Миллер Г. А. Магическое число семь. Плюс или минус два // Психология обозрения. 1956. Вып. 63. С. 81–97.

- задачи необходимо решать в соответствии с приоритетами;
- для руководителя в плане должна быть предусмотрена колонка «делегирование»;
- план должен быть согласован с планами более высокого уровня и планами окружающих;
- при определении временных затрат необходимо резервировать время на незапланированные мероприятия, помехи (Л. Зайверт предлагал 60% времени использовать на планируемые мероприятия; 20% — на спонтанную активность (управленческая деятельность, творческое время); 20% оставить в резерве)¹⁵;
- нужно искать альтернативные варианты решения задач;
- нельзя забывать, что план не является самоцелью, это средство достижения целей.

Подведение итогов. Рассматривая итоги ежедневного планирования, вряд ли можно говорить о достижении какой-то цели, но решение конкретных задач, которые приближают к желаемой цели, должно отмечаться ежедневно.

Большая часть задач для ежедневного планирования берется из еженедельного планирования; для недельного плана — из планов на месяц, квартал и т. д. Вторая группа задач переходит в текущий план из разряда не выполненных в прошлые периоды. Третью группу задач, из категории непредусмотренных, следует оперативно интегрировать в уже сложившуюся систему планирования.

Ранее не предусмотренные задачи, требующие внимания, должны быть проанализированы и разделены на две группы. В первую группу входят задачи, которые являются предписанными (приказы, распоряжения руководства), вторая группа — это результат собственных просчетов, неучтенных факторов. Первая группа задач в большинстве случаев является объективным фактором, и, используя резервное время (60/40), необходимо продолжать работать по намеченным планам. Вторая группа — это свидетельство ошибки в прогнозе ситуации (которую необходимо исправить) либо неверной оценки ситуации. В этом случае проблема требует сбора дополнительной информации и более глубокого анализа. В данном случае можно применить правило, в соответствии с которым в определенных случаях лучше создавать творческие альтернативы вместо того, чтобы решать проблемы.

При подведении итогов необходимо:

- получить объективную «картину мира», т. е. верное понимание происходящих событий и роль сотрудника в них;

¹⁵ Зайверт Л. Указ. соч. С. 65.

- выявить проблемные участки деятельности (например, неправильно определенные приоритеты, неверно распределенное время и т. д.);
- своевременно внести корректировку в планы, чтобы более эффективно решать возникающие задачи.

Описанная технология личного планирования при качественном ее исполнении, несомненно, поможет повысить эффективность управленческой деятельности. Заполнение хронокарты, анализ временных затрат, выявление потерь, определение технологии успеха для себя позволят перейти от работы по ситуации к эффективной целенаправленной деятельности.

В современном менеджменте имеется большое количество программ, позволяющих специалисту и руководителю эффективно планировать деятельность, анализировать выполнение своих планов и планов подчиненных, тем самым повышать эффективность работы организаций. Но необходимо помнить, что технология личного планирования очень индивидуальна, и поэтому должна предусматривать использование личных предпочтений. Используя современные технологии, можно минимизировать затраты на личное планирование и овладеть навыками эффективного руководства подразделениями и подчиненными.

ДОКУМЕНТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

(ст. 11 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»)

Этап процесса стратегического планирования / уровень управления	Федеральный уровень	Уровень субъектов Российской Федерации	Уровень муниципальных образований
целеполагание	ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации стратегия социально-экономического развития Российской Федерации стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации стратегия научно-технологического развития Российской Федерации ¹	стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации	стратегия социально-экономического развития муниципального образования

¹ К документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу, относятся: отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации; стратегия пространственного развития Российской Федерации; стратегии социально-экономического развития макрорегионов.

<p>планирование</p>	<p>основные направления деятельности Правительства Российской Федерации государственные программы Российской Федерации государственная программа вооружения схемы территориального планирования Российской Федерации планы деятельности федеральных органов исполнительной власти</p>	<p>прогноз научно-технологического развития Российской Федерации стратегический прогноз Российской Федерации прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период</p>	<p>прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период</p>	<p>прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период</p>
<p>планирование и прогнозирование</p>				<p>план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования муниципальные программы</p>

**АЛГОРИТМ ПОДГОТОВКИ ПЛАНА РАБОТЫ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА МВД РОССИИ НА РАЙОННОМ УРОВНЕ**

Этап	Содержание этапа	Срок	Исполнители
<p align="center">1. Сбор и анализ информации, необходимой для выявления преступности</p>	<p>Источники информации:</p> <ul style="list-style-type: none"> — материалы и выводы общего (комплексного) анализа оперативной обстановки за предшествующий период — прогностические данные об ожидаемых изменениях социально-экономических и демографических характеристик обслуживаемой территории и вытекающие из них расчетные прогностические данные об изменениях в состоянии правопорядка на планируемый период — директива министра внутренних дел Российской Федерации о приоритетных направлениях деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на очередной год — планы работы вышестоящих органов внутренних дел и иные новые документы — решения коллегии и совещания при начальнике территориального органа МВД России на региональном уровне, его поручения — решения органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности — решения координационных совещаний правоохранительных органов и его подразделений в предшествующий период — информация о выполнении планов работы органа внутренних дел и его подразделений в предшествующих проверках деятельности органа внутренних дел в целом и его подразделений вышестоящими органами — информация о состоянии кадрового, материально-технического и финансового обеспечения органа внутренних дел — дополнительная информация, которая может повлиять на организацию деятельности органа внутренних дел (при необходимости) 	<p>на протяжении всего года, предшествующего планированию</p>	<p>субъект планирования (в целом по органу внутренних дел) структурные подразделения (по направлениям деятельности)</p>

Этап	Содержание этапа	Срок	Исполнители
2. Сбор предложений структурных подразделений ¹	Рекомендуется направить во все структурные подразделения органа внутренних дел служебное письмо с напоминанием о необходимости предоставления предложений в план работы органа внутренних дел	нормативно не установлен (рекомендуется в течение ноября года, предшествующего планируемому)	субъект планирования
	Заинтересованные подразделения (отделы, отделения, группы, направления) вносят предложения для включения в план	<i>до 1 декабря</i> ² года, предшествующего планируемому	заместители начальника органа внутренних дел руководители структурных подразделений
	При отсутствии предложений от заинтересованных подразделений или их представлении с нарушением сроков субъект планирования вправе выдвинуть предложения самостоятельно	нормативно не установлен	субъект планирования
	Предложения, представленные с нарушениями требований, а также имеющие взаимные противоречия, возвращаются соответствующему исполнителю на доработку	<i>в течение трех рабочих дней</i> со дня их получения	субъект планирования
	Доработка предложений в проект плана и повторное направление их субъекту планирования	<i>в течение трех рабочих дней</i> со дня регистрации документов, поступивших на доработку	заместители начальника органа внутренних дел руководители структурных подразделений
	При наличии разногласий по предложениям, повторно направленным в проект плана, инициируется проведение согласительного совещания	<i>в пятидневный срок</i> со дня их получения	субъект планирования

¹ Далее — «заинтересованные подразделения».

² Инструкцией по организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации (утверждена приказом МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890) установлен срок внесения заинтересованными подразделениями предложений в проект плана — до 15 декабря года, предшествующего планируемому. Но, учитывая нормативные сроки доработки и согласования предложений и проекта плана, сбор предложений следует завершать до 1 декабря, что позволяет создать резерв времени, необходимый для корректировки предложений. 15 декабря можно рассматривать как срок представления уже доработанных и согласованных предложений.

Этап	Содержание этапа	Срок	Исполнители
3. Подготовка проекта плана и согласование его с заинтересованными подразделениями	Представление доработанных предложений в проект плана	до 15 декабря года, предшествующего планируемому	заместители начальника органа внутренних дел руководители структурных подразделений
	Формирование проекта плана	нормативно не установлен (рекомендуется до 18 декабря года, предшествующего планируемому)	субъект планирования
	Согласование проекта плана с заинтересованными подразделениями	в срок, не превышающий трех рабочих дней со дня регистрации документов, поступивших на согласование	субъект планирования в заинтересованных органах на уровне структурных подразделений — структурное подразделение или правомочное должностное лицо, ответственные исполнители поручения о рассмотрении проекта плана
	Проект плана, содержащий раздел (позиции) о механизме контроля, подлежит обязательному согласованию с субъектом контроля	в срок, не превышающий трех рабочих дней со дня регистрации документов, поступивших на согласование	субъект планирования
	Согласование проекта плана с: — заместителями начальника органа внутренних дел по направлениям деятельности — иными должностными лицами (например, главным инспектором инспекции, куратором территориального органа МВД России и т. д.) ¹		субъект планирования

¹ Данные процедуры не предусмотрены Инструкцией по организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации (приказ МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890), но могут быть закреплены в нормативных актах по организации планирования в территориальных органах МВД России на региональном уровне.

Этап	Содержание этапа	Срок	Исполнители
	Повторное согласование с заинтересованными подразделениями	<i>не позднее двух рабочих дней, следующих за днем регистрации документов, поступивших на согласование</i>	субъект планирования
	Окончательная доработка проекта плана с учетом полученных замечаний и предложений	нормативно не установлен	субъект планирования
4. Утверждение плана руководителям и доведение его до заинтересованных органов (подразделений)	Внесение проекта на рассмотрение руководителя, утверждающего план	<i>в течение двух рабочих дней, следующих за днем окончания согласования</i>	субъект планирования
	Утверждение плана работы территориального органа МВД России на районном уровне	до 25 декабря года, предшествующего планируемому	начальник или лицо, исполняющее его обязанности
	Направление копии плана: — в органы, организации и подразделения, определенные исполнителями мероприятий плана, — для реализации — в подразделения, являющиеся субъектами контроля исполнения мероприятий плана, — для организации контроля	<i>в пятидневный срок со дня утверждения</i>	субъект планирования
	— в образовательные и научные организации системы МВД России по решению правомочного должностного лица о реализации соответствующего предложения субъекта планирования или запроса образовательной, научной организации системы МВД России — для использования в учебном процессе и научной деятельности — иные структурные подразделения, входящие в состав органа, организации, подразделения, субъект планирования которого осуществил разработку плана, — для участия в реализации плана, если оно предусмотрено решением соответствующего руководителя Доведение поступивших в заинтересованные подразделения копий утвержденного плана до непосредственных исполнителей		руководитель подразделения или лицо, им определенное

Приложение 3
**ПРИМЕРНАЯ СТРУКТУРА ПЛАНА РАБОТЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА МВД РОССИИ
 НА РАЙОННОМ УРОВНЕ**

№ раздела	СОДЕРЖАНИЕ	№ страниц
I	Совершенствование управленческой деятельности; взаимодействие с институтами гражданского общества. Международное сотрудничество ¹	
II	Защита личности, общества, государства, госудаства от противоправных посягательств ²	
III	Предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений. Производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний	
IV	Выявление и раскрытие преступлений, производство дознания и предварительного следствия по уголовным делам; розыск лиц. Осуществление экспертно-криминалистической деятельности	
V	Обеспечение правопорядка в общественных местах	
VI	Обеспечение безопасности дорожного движения	
VII	Организация кадровой работы; укрепление дисциплины и законности; боевая, мобилизационная готовность и гражданская оборона	
VIII	Финансово-хозяйственное, материально-техническое и информационно-телекоммуникационное обеспечение	
IX ³		

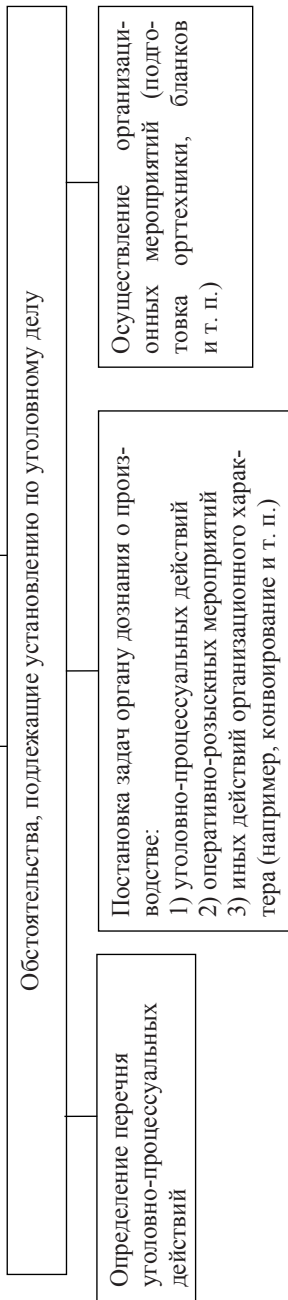
¹ Для органов внутренних дел по территориям, граничащим с иностранными государствами.

² Содержание данного раздела может быть представлено несколькими направлениями деятельности (подразделами), например: борьба с экстремизмом, противодействие развитию межнациональных и межконфессиональных конфликтов; обеспечение экономической безопасности и противодействие коррупции; борьба с организованной преступностью и наркобизнесом. Аналогичным образом может быть конкретизировано содержание всех разделов.

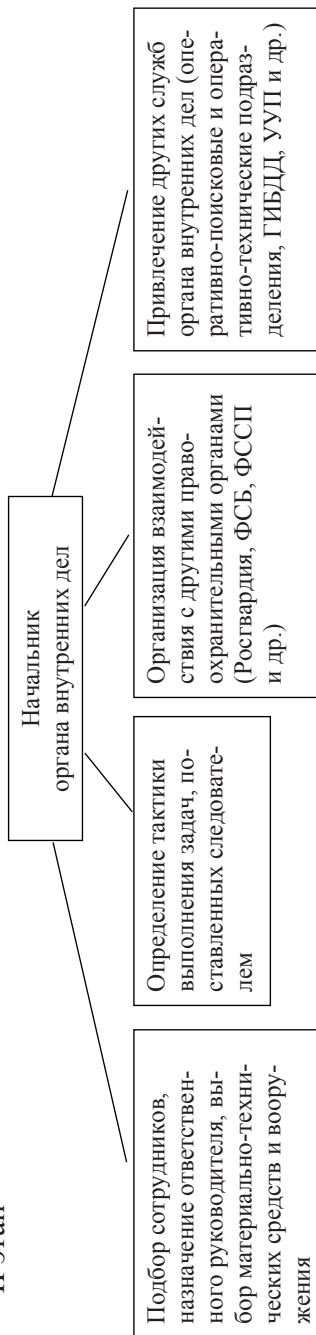
³ Содержание плана может дополняться иными разделами, отражающими актуальные для данного органа внутренних дел направления деятельности. Например, укрепление учетно-регистрационной дисциплины, повышение качества и доступности государ-

СТРУКТУРА ПЛАНИРОВАНИЯ РАССЛЕДОВАНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

I этап



II этап



Приложение 5
ПРИМЕРНАЯ ФОРМА И СОДЕРЖАНИЕ ПЛАНА ПО СЛЕДСТВЕННЫМ ВЕРСИЯМ

19.07.2017 около 19.00 в кв. 5 д. 12 по ул. Ленина в г. Эске обнаружен труп Васнецова С. Н. с двумя огнестрельными ранениями в живот и голову. Из квартиры пропали денежные средства в размере 80 000 рублей и золотые украшения на сумму 119 000 рублей. Перед смертью погибшему угрожали коллекторы. За неделю до смерти жизнь Васнецова С. Н. была застрахована его женой на 2 000 000 рублей. За четыре дня до смерти у погибшего был конфликт из-за места на парковке во дворе с соседом Игнатьевым С. Р., который обещал убить Васнецова С. Н., если он еще раз поставит машину на «его» место. На месте происшествия обнаружены следы крови, не принадлежащие погибшему.

Перечень мероприятий, не связанных с проверкой отдельных версий:

№	Процессуальные действия	Срок исполнения	Исполнитель
1	Допросить в качестве свидетеля владельца кв. 6 Воробьева С. А.	19.07.2017	Следователь Орлов В. А.
2	Допросить в качестве свидетеля дворника Железнова Р. В.	20.07.2017	Следователь Орлов В. А.
3	Проверить по учетам обнаруженные на месте происшествия следы пальцев рук	20.07.2017	О/у Варенников А. Р.
4	Установить местонахождение систем видеонаблюдения на близлежащих зданиях и истребовать видеозаписи за 19.07.2017	20.07.2017	О/у Варенников А. Р.
5	Признать потерпевшей и допросить жену убитого Васнецову Л. И.	19.07.2017	Следователь Орлов В. А.
6	Истребовать у потерпевшей документы и чеки на похищенные украшения	21.07.2017	Следователь Орлов В. А.

№	Следственные версии	Процессуальные и иные действия	Срок исполнения	Исполнитель
1	Убийство совершено или организовано женой потерпевшего в целях получения страховой выплаты	1. Истребовать договор страхования 2. Установить местонахождение Васнецовой Л. И. в момент убийства 3. Получить сведения о входящих и исходящих соединениях по телефонным номерам Васнецовой Л. И.	21.07.2017 23.07.2017 24.07.2017	Следователь Орлов В. А. О/у Варенников А. Р. Следователь Орлов В. А.

2	Убийство совершено коллекторами в процессе получения долга	<ol style="list-style-type: none"> 1. Установить, кому и за что должен был денежные средства Васнецов С. Н. 2. Установить, какой коллекторской организации были переуступлены его долговые обязательства 	30.07.2017	О/у Варенников А. Р.
3	Убийство сопряжено с разбоем	<ol style="list-style-type: none"> 1. Проверить алиби лиц, ранее судимых за корыстные насильственные преступления, проживающих в Центральном административном округе г. Омска 2. Проверить скущиков похищенного имущества, проживающих в Центральном административном округе г. Омска 	25.07.2017 26.07.2017	О/у Варенников А. Р. О/у Варенников А. Р.
4	Убийство совершено Игнатьевым С. Р. на почве личных неприязненных отношений, ценности похищены с целью сокрытия мотива убийства	<ol style="list-style-type: none"> 1. Допросить в качестве свидетеля Игнатьева С. Р. 2. Получить у Игнатьева С. Р. образцы крови для сравнительного исследования 	22.07.2017 23.07.2017	Следователь Орлов В. А. Следователь Орлов В. А.

ПРИМЕРНАЯ ФОРМА И СОДЕРЖАНИЕ ПЛАНА ПО ЭПИЗОДАМ ПРЕСТУПНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В ночь с 1 на 2 июля 2017 г. Рожков М. В., действуя по предварительномуговору с неустановленными лицами, на автомашине прибыли к дому 2 по ул. Марьяновская р. п. Марьяновка Марьяновского района Энской области, где причинили телесные повреждения Серову С. Р. и, угрожая расправой, потребовали от последнего передать им 25 000 рублей. Продолжая реализацию преступного умысла, Рожков М. В. и неустановленное лицо на неустановленной автомашине принудительно вывезли Серова С. Р. на окраину р. п. Марьяновка, где, угрожая расправой, вновь потребовали передать им 25 000 рублей. 2 июля 2017 г. в дневное время возле д. 4 по ул. Ленина в р. п. Марьяновка Марьяновского района Энской области Серов С. Р., опасаясь расправы, передал неустановленному лицу денежные средства в размере 20 000 рублей. Денежные средства Серов предварительно снял со счета в банке.

№	Следственные и иные действия	Срок	Исполнитель
1	Допросить в качестве свидетеля мать потерпевшего Серову А. М.	04.07.2017	Следователь Васильев Н. К.
2	Опросить соседей Серова С. Р.	05.07.2017	О/у Резников В. О.
3	Истребовать видеозаписи, сделанные камерами видеонаблюдения на улицах, расположенных рядом с домом потерпевшего (ул. Красногвардейская, ул. Маркса, ул. Зеленая, ул. Комсомольская, ул. 1 мая)	10.07.2017	О/у Резников В. О.
4	Назначить судебно-медицинскую экспертизу в целях определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью Серова С. Р.	06.07.2017	Следователь Васильев Н. К.
5	Истребовать у потерпевшего документы, подтверждающие происхождение денежных средств	05.07.2017	Следователь Васильев Н. К.

15 июля 2017 г. Рожков М. В., действуя по предварительному стовору с неустановленными лицами, угрожая применением карабина «Сайга», незаконно проник в д. 12 по ул. Маркса в р. п. Марьяновка Марьяновского района Энской области, где, угрожая убийством, открыто похитил принадлежащие Воробьеву Р. М. денежные средства в размере 12 000 рублей, наручные часы марки «Гепард» стоимостью 5000 рублей и обручальное кольцо из золота 585 пробы стоимостью 3000 рублей.

№	Следственные и иные действия	Срок	Исполнитель
1	Допросить в качестве свидетеля соседа потерпевшего Лотова Р. М.	16.07.2017	Следователь Васильев Н. К.
2	Опросить иных соседей Воробьева Р. М.	16.07.2017	О/у Резчиков В. О.
3	Истребовать видеозаписи, сделанные камерами видеонаблюдения на улицах, расположенных рядом с домом потерпевшего (ул. Красногвардейская, ул. Маркса, ул. Крапивинская, ул. Пионерская, ул. 20 лет Октября)	17.07.2017	О/у Резчиков В. О.
4	Допросить в качестве свидетеля жену потерпевшего Воробьеву А. С.	08.07.2017	Следователь Васильев Н. К.
5	Истребовать у потерпевшего документы, подтверждающие происхождение денежных средств, а также документы на похищенные часы «Гепард»	17.07.2017	Следователь Васильев Н. К.
6	Установить происхождение и местонахождение карабина «Сайга», который Рожков М. В. использовал в ходе разбойного нападения	23.07.2017	О/у Резчиков В. О.

ПРИМЕРНАЯ ФОРМА И СОДЕРЖАНИЕ ПЛАНА ПО ОТДЕЛЬНЫМ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАМ, ПОДЛЕЖАЩИМ УСТАНОВЛЕНИЮ

В период с 3 по 12 апреля 2017 г. неустановленные лица, используя поддельные товарно-транспортные накладные, похитили со склада ООО «Виктория», расположенного по адресу: г. Энек, ул. Загонская, стр. 85, автомобильные шины общей стоимостью 3 700 000 рублей. Вывоз шин осуществлялся на грузовике марки ГАЗ, регистрационный номер А569МЕ55. Водитель предьявил документы на имя Веселова Р. А., экспедитор — на имя Рыгова В. С. (полные данные имеются в журнале охраны). Выдачу шин осуществлял заведующий складом Салев В. Н.

№	Обстоятельства, подлежащие установлению	Материалы дела	Следственные и иные действия	Исполнитель, срок исполнения
1	Принадлежность и маршрут движения а/м ГАЗ, на котором были вывезены похищенные шины	Т. 1, л.д. 12–17	<ol style="list-style-type: none"> 1. Допросить в качестве свидетеля сотрудника охраны Елисева Н. А. 2. Установить путем проверки по учетам ГИБДД собственника а/м ГАЗ 3. Установить путем проверки по учетам ГИБДД лиц, которые привлекались к административной ответственности за нарушения ПДД на данном а/м 4. Истребовать из ЦАФАП сведения о фиксации перемещений данного а/м за весь период функционирования системы 	<p>Следователь Иванов И. И. 14.04.2017</p> <p>О/у Уткин В. М. 15.04.2017</p> <p>О/у Носов К. А. 15.04.2017</p> <p>О/у Кагайкин С. С. 16.04.2017</p>
2	Установить личность экспедитора, осуществившего получение шин на складе ООО «Виктория»	Т. 1, л.д. 21–24	<ol style="list-style-type: none"> 1. Допросить в качестве заведующего складом Салева В. Н. 2. Проверить Рыгова В. С. по учетам ИЦ УМВД 3. Подготовить и разослать ориентировку 4. Осмотреть помещения, в которые заходил Рыгов В. С., в целях обнаружения оставленных им следов пальцев рук 	<p>Следователь Иванов И. И. 14.04.2017</p> <p>О/у Уткин В. М. 15.04.2017</p> <p>О/у Кагайкин С. С. 15.04.2017</p> <p>Следователь Иванов И. И. 14.04.2017</p>

ПРИМЕРНАЯ ФОРМА И СОДЕРЖАНИЕ АНАЛИТИЧЕСКОГО ПЛАНА

В период времени с 4 до 8 часов 30 сентября 2017 г. неизвестные лица незаконно путем подбора ключей проникли в кв. 5 д. 34 по ул. Бархатовой в г. Энгске, откуда тайно похитили ювелирные украшения на сумму 2 000 000 рублей и денежные средства в размере 30 000 рублей, причинив Ласточкину А. А. ущерб в особо крупном размере.

№	Источник показаний потерпевшего Ласточкина А.А.	Содержание сведений, подлежащих исследованию	Следственные и иные действия	Исполнитель, срок исполнения
1	Показания потерпевшего Ласточкина А.А.	Возвратившись утром из ночного клуба, обнаружил, что дверь в квартиру открыта. Из шкатулки в серванте пропали ювелирные украшения на сумму 2 000 000 рублей и деньги в сумме 30 000 рублей. Пропавшие драгоценности застрахованы. В ходе пребывания в ночном клубе «Атлантида» он оставил барсетку с ключами без присмотра, когда уходил танцевать	<ol style="list-style-type: none"> 1. Истребовать видеозаписи из ночного клуба «Атлантида» 2. Назначить трасологическую экспертизу дверных замков 3. Отработать сбытчиков похищенного имущества 4. Истребовать документы из страховой компании 5. Истребовать записи камер видеонаблюдения, расположенных на близлежащих строениях 	<p>О/у Уткин В. М. 01.10.2017</p> <p>Следователь Иванов И. И. 02.10.2017</p> <p>О/у Кагайкин С. С. 15.10.2017</p> <p>Следователь Иванов И. И. 05.10.2017</p> <p>О/у Уткин В. М. 03.10.2017</p>
2	Протокол осмотра места происшествия	В ходе осмотра места происшествия замечены следы взлома двери и замка, а также следы пребывания посторонних лиц в квартире не обнаружено	<ol style="list-style-type: none"> 1. Получить сведения о входящих и исходящих соединениях потерпевшего Ласточкина А. А. за период с 1 сентября 2017 г. 2. Осуществить контроль и запись телефонных переговоров потерпевшего Ласточкина А. А. 3. Установить круг связей потерпевшего Ласточкина А. А. 4. Установить незарегистрированные, но фактически принадлежащие потерпевшему объекты недвижимости и хранилища 	<p>Следователь Иванов И. И. 04.10.2017</p> <p>Следователь Иванов И. И. 08.10.2017</p> <p>О/у Кагайкин С. С. 10.10.2017</p> <p>О/у Кагайкин С. С. 10.10.2017</p>

ТАБЛИЦА ПО ЭПИЗОДАМ ПРЕСТУПНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Дата	На кого оформлен договор	Кредитная организация	Название и адрес магазина	Иные лица	Оператор (кредитный эксперт)	Приобретенный товар, стоимость, руб.	Сумма займа / кредита, руб.	Сумма первонач. взноса, руб.	№ договора	Кому вменяется эпизод, следственные действия
15.10.2016	Иванов Анатолий Васильевич, адрес: г. Энгс, ул. Декабристов, д. 94	ПАО «Банк «Стандарт Плюс»	«Компьютерная галерея», ул. Ленина, д. 10	Серов С. Н.	Ветров А. Б.	Монитор LG 1715 за 9579 р., монитор Samsung 913V за 11845 р., джойстик «Trust feedback» за 7148,2 р. Всего 28572,2 р.	8573,39 10601,14 6397,67 Всего: 25 572,2 р.	1005,61 1243,86 750,53 Всего: 3000 р.	3954- 3177	Васин А. С. — опознание, очная ставка Михайлов А. Н. — опознание, очная ставка Ветров А. Б. — опознание, очная ставка
16.10.2016	Горет Андрей Семенович, адрес: г. Энгс, ул. Заозерная, д. 19, кв. 17	ПАО «Кредит Азия-Банк»	«Электроник», ул. Гашека, д. 12	Нет	Власова В. А.	Ноутбук LG 12S за 34 000 р.	27 000 р.	7000 р.	4596- 3698	Васин А. С. — опознание, очная ставка Михайлов А. Н. — опознание, очная ставка Власова В. А. — очная ставка

ПРИМЕРНАЯ ФОРМА И СОДЕРЖАНИЕ КОМПЛЕКСНОГО ПЛАНА РАССЛЕДОВАНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

В июле 2017 года Жаматов К. Ж., имеющий практический опыт хищения денежных средств путем оформления кредитных договоров на подставных лиц, не имея постоянного источника доходов, создал организованную преступную группу (ОПГ) для хищения путем обмана денежных средств кредитных организаций, предоставляемых в виде кредитов на потребительские нужды.

Жаматов К. Ж. разработал план мошеннических действий, согласно которому он и другие члены преступной группы, используя упрощенную схему выдачи кредитов при приобретении компьютерной и бытовой техники, намечались под предлогом получения товара оформлять кредитные договоры на подставных лиц, при этом сообразная представителям банков заведомо ложные сведения об их материальном положении. В целях облегчения преступной деятельности для оформления кредитных договоров привлекались малообразованные жители сельских районов Энской области, злоупотребляющие алкогольными напитками, не имеющие постоянного места работы и испытывающие нужду в денежных средствах.

Приобретенные на кредитные средства товары участники преступной группы сбывали по заниженной цене, денежные средства использовали на личные нужды и нужды ОПГ, а именно: обеспечение доставки и питания подставных лиц, оплату услуг водителей, покупку топлива для автотранспорта, арендованного членами ОПГ.

В июле 2017 года Жаматов К. Ж. вовлек в преступную группу Васина А. С., Михайлова А. Н., Губареву Р. З. и Агафонову Т. А. для привлечения подставных лиц в районах Энской области и доставки их в г. Энск для оформления кредитов. Кроме того, вовлек в организованную преступную группу ранее знакомого Рахматова Р. Т., зная, что последний является директором Некоммерческого партнерства «Энский центр независимых дистрибьюторов», и намереваясь использовать организацию для совершения мошенничеств. Кроме того, Жаматов К. Ж. вступил в преступный створ с Шатровым Д. А., который должен был встречать доставленных подставных лиц, перевезти их в магазины и сбывать приобретенные в кредит компьютеры. Для оформления кредитов на подставных лиц Жаматов К. Ж. вовлек в организованную преступную группу Ветрова А. Б., зная, что последний работает менеджером по кредитам в магазине «Компьютерная галерея», расположенном по ул. Ленина, д. 10 в г. Энске, и имеет практиче-

ский опыт в оформлении потребительских кредитов, а также Власову В. А. для оформления кредитных договоров в магазине «Электроник», открытом Рахматовым Р. Т. в торговом комплексе «Московка» по адресу: г. Энгск, ул. Гашека, д. 12. Для ведения учета приобретенного на кредитные деньги имущества, а также денежных средств, полученных от реализации этого имущества, Жаматов К. Ж. в конце октября 2017 года вовлек в организованную преступную группу Коровину О. М.

Для реализации приобретенного на кредитные денежные средства имущества Жаматов К. Ж. наладил канал сбыта компьютеров и сотовых телефонов, оформленных в кредит на подставных лиц, подыскав для этих целей Резнова О. Л. и Татарникова Г. Р.

В целях конспирации преступной деятельности созданной им ОПГ Жаматов К. Ж. в период с конца августа по середину сентября 2017 года арендовал квартиру № 132 в д. 40 по ул. Ватутина в г. Энгске, где проходило оформление договоров на подставных лиц, привезенных для этого из районов Энской области.

В целях сокрытия похищенных денежных средств часть из них была легализована с помощью ООО «Артефакт», а часть передана Бархатовой Н. Г. для приобретения а/м «Гойота «Лэнд Крузер», а также двум неизвестным лицам.

Раздел плана по эпизодам преступной деятельности¹

№	Следственные и иные действия	Срок	Исполнитель
Уголовное дело № 602356 по факту оформления кредитного договора на имя Иванова А. В.			
1	Допросить в качестве свидетеля Иванова А. М.	17.10.2017	Следователь Васильев Н. К.
2	Прозвезти выемку кредитного дела Иванова А. В. в ПАО «Банк «СтандартПлюс»	25.10.2017	Следователь Васильев Н. К.
3	Установить лиц по именам Антон и Вадим, которые присутствовали при разговоре между Ивановым А. В. и Васиным А. С. 02.10.2017	29.10.2017	О/у Резников В. О.
4	Получить у подозреваемого Васина А. С. образцы для сравнительного исследования (образцы почерка)	19.10.2017	Следователь Васильев Н. К.
5	Назначить почерковедческую экспертизу расписки, выполненной от имени Васина А. С.	20.10.2017	Следователь Васильев Н. К.
6	Установить водителя а/м такси марки «Рено» фирмы «Шашечки», на котором Васин А. С. 02.10.2017 приехал к Иванову А. В.	22.10.2017	Следователь Васильев Н. К.

¹ При наличии таблицы по эпизодам преступной деятельности (прил. 8) фабула однотипных преступлений может не излагаться в данном разделе плана либо излагаться выборочно по эпизодам, имеющим существенные отличия от основной части преступлений.

Уголовное дело № 602356 по факту оформления кредитного договора на имя Горста А. С.			
1	Произвести выемку кредитного дела Горста А. С. в ПАО «КредитАзияБанк»	20.10.2017	Следователь Васильев Н. К.
2	Получить у подозреваемого Михайлова А. Н. образцы для сравнительного исследования (образцы голоса)	21.10.2017	Следователь Васильев Н. К.
3	Назначить фоноскопическую экспертизу по аудиозаписи разговора между Михайловым А. Н. и Горстом А. С.	22.10.2017	Следователь Васильев Н. К.
4	Изготовить фотографии Власовой В. А.	24.10.2017	О/у Резников В. О.
5	Назначить портретную экспертизу по фотографии в паспорте Власовой В. А.	25.10.2017	Следователь Васильев Н. К.
6	Установить женщину по имени Светлана, которая 16.10.2017 в магазине «Электроник» предупредила Горста А. С. о возможном обмане при оформлении кредитного договора	05.11.2017	О/у Резников В. О.

Мероприятия по обеспечению гражданского иска

1	Направить запросы в отношении членов преступной группы в банки г. Энгса	20.10.2017	Следователь Васильев Н. К.
2	Провести обыск по адресу: г. Энгск, ул. 5 Армии, д. 12, кв. 34 в целях обнаружения ноутбука Жаматова К. Ж.	21.10.2017	Следователь Васильев Н. К., о/у Резников В. О.
3	Наложить арест на автомашину Рахматова Р.Т. ВАЗ-2115 рег. знак Е456НР86	22.10.2017	Следователь Васильев Н. К.
4	Установить лиц, которым переданы на хранение денежные средства, полученные в результате совершения преступлений	24.11.2017	О/у Резников В. О.
5	Наложить арест на автомашину Бархатовой Н. Г. «Тойота «Лэнд Крузер» рег. знак А934АА63	24.10.2017	Следователь Васильев Н. К.
6	Истребовать в ИФНС ЦАО г. Энгса сведения о доходах Бархатовой Н. Г. за 2014–2017 гг.	25.10.2017	Следователь Васильев Н. К.
7	Допросить в качестве свидетеля Бархатову Н. Г. о происхождении денежных средств, на которые 12.01.2017 приобретен а/м «Тойота «Лэнд Крузер» рег. знак А934АА63	05.11.2017	Следователь Васильев Н. К.
8	Назначить ревизию финансово-хозяйственной деятельности ООО «Артрефакт»	07.11.2017	Следователь Васильев Н. К.
9	Допросить в качестве свидетеля учредителя и директора ООО «Артрефакт» Рогова Н. А.	25.11.2017	Следователь Васильев Н. К.
10	Провести обыск по адресу: г. Омск, ГСК «Север-89», гаражный бокс 26 в целях обнаружения иностранной валюты, приобретенной Рахматовым Р. Т.	22.10.2017	О/у Резников В. О.

Мероприятия по установлению признаков организованной преступной группы

1	Допросить в качестве свидетеля классного руководителя Жаматова К. Ж. и Рахматова Р. Т. Байнову О. С.	25.11.2017	Следователь Васильев Н. К.
2	Провести обыск по адресу: г. Энек, ул. Леконта, д. 2, кв. 4 с целью изъятия домашнего фото- и видеорхива Губаревой Р. З.	25.11.2017	Следователь Васильев Н. К., о/у Резчиков В. О.
3	Допросить в качестве свидетеля официантку бара «Глобус» Панину С. Т. об обстоятельствах конфликта между Жаматовым К. Ж. и Рахматовым Р. Т.	27.11.2017	Следователь Васильев Н. К.
4	Установить водителей такси, перевозивших членов ОПГ.	10.12.2017	О/у Резчиков В. О.
5	Допросить в качестве свидетеля администратора бани «Гелиос» Сметанину А. Ф. об обстоятельствах празднования дня рождения Рахматова Р. Т.	11.12.2017	Следователь Васильев Н. К.
6	Назначить психолого-психиатрическую экспертизу с целью исследования личностных качеств членов ОПГ и характера их взаимоотношений	13.12.2017	Следователь Васильев Н. К.
7	Истребовать из архива ОП № 3 УМВД России по г. Энеку материал об административном правонарушении по факту причинения Жаматовым К. Ж. побоев Агафоновой Т. А.	14.12.2017	Следователь Васильев Н. К.
8	Допросить в качестве свидетеля начальника отдела защиты компьютерной информации ПАО «Банк Энска» Баринаова А. М. об обстоятельствах общения с Рахматовым Р. Т.	17.12.2017	Следователь Васильев Н. К.

**ПРИМЕРНАЯ ФОРМА И СОДЕРЖАНИЕ ПЛАНА СЛЕДСТВЕННОГО ДЕЙСТВИЯ
(ПРОВЕРКА ПОКАЗАНИЙ НА МЕСТЕ)**

20.05.2018 около 12.00 возле д. 3 по пр. Маркса в г. Эске трое нападавших, вооруженных автоматическим оружием, заблокировали автомобиль с инкассаторами ПАО «Бизнес-банк», с помощью малогабаритного взрывного устройства вскрыли дверь автомобиля, ранили двоих инкассаторов и похитили 27 000 000 рублей. В ходе расследования установлен и заключен под стражу один из нападавших — Рябухин П. Р., начавший сотрудничать со следствием. По имеющейся оперативной информации, находящийся на свободе организаторы и исполнители преступления планируют убийство обвиняемого Рябухина П. Р., с участием которого следователем запланировано проведение проверки показаний на месте.

I этап

Следователь

<p>Содержание следственного действия:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) перечень вопросов, подлежащих выяснению 2) последовательность вопросов 3) перечень документов и вещественных доказательств, подлежащих предъявлению, и др. 	<p>Постановка задач органу дознания:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) организация конвоирования в ОВД и к месту проведения проверки показаний на месте 2) обеспечение безопасности при производстве следственного действия 	<p>Организационные вопросы:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) подготовка бланков, канцелярских принадлежностей 2) получение средств фотографии и видеозаписи 3) вызов участников (защитника, специалиста) 4) подготовка документов для конвоирования
---	---	--

II этап

Начальник органа внутренних дел	
<p>Определение перечня мероприятий:</p> <ol style="list-style-type: none">1) обеспечение сопровождения машины конвоя экипажем ГИБДД и сотрудниками СОБР2) ограничение движения в месте проведения следственного действия3) оцепление места проверки показаний4) обеспечение контроля чердаков, подвалов и окон расположенных рядом многоэтажных домов5) прослушивание телефонных переговоров лиц, заинтересованных в организации убийства обвиняемого6) организация наблюдения за местом проведения следственного действия и прилегающей территорией7) расположение рядом с местом проверки показаний трех групп из сотрудников ОУР и СОБР для реагирования на угрозы8) проведение оперативного эксперимента в форме имитации следственного действия за 2 часа до его начала	<p>Привлечение иных подразделений ОВД:</p> <ol style="list-style-type: none">1) государственной инспекции безопасности дорожного движения2) по охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых3) оперативно-поискового4) оперативно-технического5) оперативно-розыскной информации6) патрульно-постовой службы7) участковых уполномоченных полиции
<ol style="list-style-type: none">3) выделение автотранспорта, средств фотосъемки и видеозаписи, иной специальной техники4) определение перечня вооружения, специальных средств и средств индивидуальной защиты	<p>Организация взаимодействия с:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Управлением войск национальной гвардии2) Управлением ФСИН3) органами местного самоуправления
	<p>Получение разрешений суда на проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан; вынесение решений о проведении оперативно-розыскных мероприятий, оцепления участка местности, требующих ведомственного санкционирования</p>

**ПРИМЕРНАЯ ФОРМА И СОДЕРЖАНИЕ ПЛАНА
РАБОЧЕГО ДНЯ СЛЕДОВАТЕЛЯ**

I. Действия, назначенные на определенное время

Время	Наименование мероприятия	Отметка о выполнении
09.00 – 10.00	Допрос свидетеля Верещагиной А. Л. по уголовному делу № 1211	
10.25 – 10.30	Получение результатов медицинских анализов в «Клиническом диагностическом центре» г. Энска	
11.00 – 12.00	Очная ставка между потерпевшей Ганиной С. В. и обвиняемым Волковым А. С. по уголовному делу № 1220	
12.00 – 12.30	Обсуждение с начальником уголовного розыска ход исполнения поручений по уголовным делам № 1216, 1218, 1220	
13.00 – 14.00	Обед	
14.15 – 14.20	Обсуждение по телефону со специалистом (начальником отдела сложных экспертиз ГУЗОО БСМЭ Багровым С. Н.) перечня и содержания вопросов для назначения повторной комиссионной экспертизы по уголовному делу № 1218	
14.00 – 14.30	Служебная подготовка	
15.00 – 16.00	Предъявление для опознания обвиняемого Васильева Е. Н. свидетелям Резуну К. Р., Дятлову С. И. по уголовному делу № 1230	
17.00 – 17.45	Ознакомление с материалами уголовного дела № 1218 потерпевшего Летунова П. Н., представителя гражданского истца ООО «Страховая компания «Дом» Игнатьева Г. Л. по уголовному делу № 1245	
17.50	Ознакомление потерпевшего Орлова Н. Н. с заключением и протоколом допроса эксперта по уголовному делу № 1218	

Примечания.

1. Первый раздел плана рабочего дня должен содержать все мероприятия, включая как процессуальные действия, так и организационные мероприятия, личные дела следователя и т. п.

2. Рекомендуется оставлять между процессуальными действиями временные интервалы, поскольку заранее нельзя точно спрогнозировать их продолжительность, изменение момента их начала из-за опоздания участников и иных причин. От этого требования можно отступить при проведении большого количества однотипных следственных действий, продолжительность которых заранее известна, при одновременном прибытии в следственное подразделение участников из других регионов или районов области.

3. Распределение иных действий в интервалах между работой с посетителями следует осуществлять с учетом меняющейся ситуации. Например, высокое эмоциональное напряжение после допроса, который предполагался как бесконфликтный, может сделать нецелесообразной требующую спокойствия и сосредоточения последующую подготовку постановления о привлечении в качестве обвиняемого.

4. Общее количество задач на день (с учетом не требующих немедленного выполнения) всегда должно превышать объем рабочего времени, чтобы при срыве процессуальных действий освободившиеся интервалы могли быть эффективно использованы.

5. При высокой вероятности возникновения незапланированных задач (ожидание решения надзирающего прокурора или руководителя по отдельным вопросам служебной деятельности и т. п.) следует оставлять резерв времени в первом разделе плана.

II. Иные действия, не назначенные на определенное время.

1. *Действия, которые должны быть выполнены в этот день.*

1.1. Осмотр документов, изъятых у подозреваемого Липина В. С.

1.2. Подготовка и направление запросов в Кировский, Ленинский и Октябрьский районные суды г. Энска о предоставлении копий приговоров в отношении обвиняемого Магомедова Г. Х.

1.3. Назначение судебно-медицинской экспертизы по медицинским документам потерпевшего Митрошина Р. Г.

1.4. Направление поручения о производстве оперативно-розыскных мероприятий по уголовному делу № 1219.

2. *Действия, которые могут быть выполнены в другое время.*

2.1. Осмотр предметов и документов, изъятых в ООО «Мечта» по уголовному делу № 1287 (до 02.05).

2.2. Подготовка и утверждение индивидуального плана обучения и воспитания сотрудника (до 01.05).

2.3. Составление описей по уголовному делу № 1269 (до 05.05).

2.4. Подготовка справки о находившихся в производстве уголовных делах в отношении иностранных граждан (до 12.05).

2.5. Составление постановления о привлечении в качестве обвиняемого Репина В. М. по уголовному делу № 1296 (до 14.05).

**ПРИМЕРНАЯ ФОРМА ПЛАНА
КОМПЛЕКСНОЙ ОПЕРАТИВНО-ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ**

УТВЕРЖДАЮ

Начальник УМВД России по Энской области
генерал-майор полиции

И.И. Иванов

« ____ » _____ 20__ г.

**ПЛАН ПРОВЕДЕНИЯ КОМПЛЕКСНОЙ ОПЕРАТИВНО-ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ
« _____ » НА ТЕРРИТОРИИ Г. ЭНСКА**

Основания проведения операции (описание оперативной обстановки, нормативного акта вышестоящего руководителя).

Территория проведения.

Время проведения.

1. Основные цели и задачи операции:

- 1.1. _____
- 1.2. _____
- 1.3. _____

2. Силы и средства, привлекаемые для проведения операции:

- 2.1. _____
- 2.2. _____
- 2.2.1. _____

2.2.2. _____
2.3. _____

3. Подготовка к проведению операции с _____ по _____

№ п/п	Содержание мероприятия	Исполнители	Срок исполнения
3.1			
3.2			
3.3			

4. Проведение операции с _____ по _____

№ п/п	Содержание мероприятия	Исполнители	Срок исполнения
4.1			
4.2			
4.3			

5. Подведение итогов операции:

№ п/п	Содержание мероприятия	Исполнители	Срок исполнения
5.1			
5.2			
5.3			

Начальник штаба по проведению операции –
начальник УУР УМВД России по Энской области
полковник полиции

« ___ » _____ 20 ____ г.

А. Н. Петров

**АНКЕТА ДЛЯ ДИАГНОСТИКИ СОБСТВЕННОЙ
ЭФФЕКТИВНОСТИ**

1. Я резервирую в начале рабочего дня время для подготовительной работы, планирования.

0 — почти никогда; 1 — иногда; 2 — часто; 3 — почти всегда.

2. Перепоручаю все, что может быть передано.

0 — почти никогда; 1 — иногда; 2 — часто; 3 — почти всегда.

3. Я письменно фиксирую задачи и цели с указанием сроков их реализации.

0 — почти никогда; 1 — иногда; 2 — часто; 3 — почти всегда.

4. Каждый официальный документ я стараюсь обрабатывать за один раз и окончательно.

0 — почти никогда; 1 — иногда; 2 — часто; 3 — почти всегда.

5. Каждый день составляю список предстоящих дел, упорядоченный по приоритетам. Важнейшие вещи я делаю в первую очередь.

0 — почти никогда; 1 — иногда; 2 — часто; 3 — почти всегда.

6. Свой рабочий день я пытаюсь, по возможности, освободить от посторонних телефонных разговоров, незапланированных посетителей и неожиданно созываемых совещаний.

0 — почти никогда; 1 — иногда; 2 — часто; 3 — почти всегда.

7. Свою дневную загрузку я стараюсь распределить в соответствии с графиком моей работоспособности.

0 — почти никогда; 1 — иногда; 2 — часто; 3 — почти всегда.

8. В моем плане времени есть «окна», позволяющие реагировать на актуальные проблемы.

0 — почти никогда; 1 — иногда; 2 — часто; 3 — почти всегда.

9. Я пытаюсь направить свою активность таким образом, чтобы в первую очередь концентрироваться на немногих очень важных проблемах.

0 — почти никогда; 1 — иногда; 2 — часто; 3 — почти всегда.

10. Я умею говорить «нет», когда на мое время хотят претендовать другие, а мне необходимо выполнить более важные дела.

0 — почти никогда; 1 — иногда; 2 — часто; 3 — почти всегда.

Суммируйте баллы, набранные Вами в результате проверки Вашего рабочего стиля. Оцените результаты:

0—15 баллов: Вы не планируете свое время и находитесь во власти внешних обстоятельств. Некоторых из своих целей Вы добиваетесь, если составляете список приоритетов и придерживаетесь его.

16—20 баллов: Вы пытаетесь овладеть своим временем, но Вы не всегда достаточно последовательны, чтобы иметь успех.

21—25 баллов: у Вас хороший самоменеджмент.

26—30 баллов: Вы можете служить образцом каждому, кто хочет научиться рационально расходовать свое время.

АЛГОРИТМ ЛИЧНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Этапы планирования	Стадии	Содержание и значение этапов и стадий
Инвентаризация времени	Стадия 1	Определить виды деятельности в форме категорий для наблюдения и фиксации, присвоить соответствующий код
	Стадия 2	Определить параметры для качественной оценки изучаемых временных затрат (усилия / эффективность)
	Стадия 3	Определить время проведения инвентаризации. Продумать систему кодирования и количественного представления результатов инвентаризации. Подготовить соответствующие бланки
	Стадия 4	На протяжении всего времени, выбранного для хронометража, производить замеры временных затрат, регулярно заполняя подготовленные бланки
	Стадия 5	Провести предварительную группировку полученных данных, подготовить их к дальнейшему анализу: оценить временные затраты по качественным параметрам; с использованием разработанных формул вычислить необходимые количественные показатели
Анализ времени	Стадия 1	Проанализировать временные затраты, например, по следующим направлениям: а) затраты времени на службу (по видам, операциям, задачам); б) затраты времени на внеслужебную деятельность; в) затраты времени на помехи; г) качество временных затрат на службу и внеслужебную деятельность (делегирование, главное достижение, главные помехи и потери дня)
	Стадия 2	Сформулировать результат анализа времени исходя из цели исследования
	Стадия 3	На основе проведенного анализа спроектировать пути и способы борьбы с потерями времени, определить действия по более эффективному использованию времени
	Стадия 4	Проанализировать пути и способы борьбы с потерями времени, а также способы более эффективно использовать времени в процессе целеполагания и планирования
Целеполагание		Под целеполаганием можно понимать определение конечной точки с учетом ближних и дальних перспектив, стремление человека достичь желаемого результата

Этапы планирования	Стадии	Содержание и значение этапов и стадий
Определение приоритетов		Перед руководителем (сотрудником) одновременно стоит множество задач, выбор первоочередных позволяет более эффективно выполнять служебные задачи
Определение мероприятий (составление плана)		<p>Процесс планирования состоит из двух основных элементов:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) определение задач, которые необходимо решить в планируемый период 2) распределение времени на решение планируемых задач
Подведение итогов		<p>При подведении итогов необходимо:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) получить объективную «картину мира», т. е. верное понимание происходящих событий и своей роли в них 2) выявить проблемные участки своей деятельности (неправильно определенные приоритеты, неверно распределенное время и т. д.) 3) своевременно вносить корректировку в планы, чтобы более эффективно решать возникающие задачи

БЛАНК УЧЕТА ВРЕМЕНИ

Начало	Окончание	Длительность	Код	Дело, задача	Результат, эффект	Пл./Нпл.	Затраты	Эффективность	Делегирование

В столбце **«Код»** указывается код вида деятельности, определенный на первой стадии предварительного этапа (например:

100 — работа; 101 — выполнение основных служебных функций, 102 — исправление ошибок, завершение дел, 103 — общение по служебной необходимости и т. п.;

200 — помехи; 201 — незапланированные встречи, 202 — общение в социальных сетях; 203 — общение с коллегами, не связанное с работой, и т. п.;

300 — самообслуживание (гигиена, занятия спортом, лечение и т. п.);

400 — решение семейных вопросов и т. д.).

В столбце **«Результат, эффект»** предлагается указывать конкретный результат произошедшего события, который обладает мощным мотивирующим и контрольным эффектом относительно достижения целей организации, что позволяет более жестко выявлять бесполезные траты времени (помехи) и в то же время развивает позитивное мышление.

Столбец **«Пл./Нпл.»** фиксирует планируемые и непланируемые виды деятельности (задачи), которые оцениваются следующим образом:

0 — дело не было запланировано;

0,5 — дело было запланировано, но заняло гораздо больше времени, чем планировалось, или не было запланировано, но было очень важно и поэтому включено в план;

1 — дело было запланировано, затраты времени соответствуют плану.

В столбце **«Затраты»** оцениваются усилия, потраченные на выполнение задачи, и предлагается пятибалльная система оценки:

-2; -1 — дело трудное, тяжелое, избыточное напряжение;

0 — затраты в пределах нормы;

+1; +2 — дело приятное, интересное, вызвало прилив сил, энергии.

В столбце «**Эффективность**» оценивается степень реальной полезности, продуктивности выполненного дела; предлагается также пятибалльная система оценки:

-2; -1 — неэффективная, малопродуктивная работа, результат хуже планируемого;

0 — результат в пределах нормы;

+1; +2 — высокая эффективность, результат выше нормы.

В столбце «**Делегирование**» дается оценка возможности делегирования:

1 — делегирование возможно;

0 — делегирование невозможно.

Для фиксации помех можно завести отдельный формуляр, который позволит в дальнейшем более качественно проанализировать их и сделать правильные выводы.

ТАБЛИЦА ПОДВЕДЕНИЯ ИТОГОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Полезность (Т*. плановые — Т. внеплановые) =
Продуктивность (Т. затраты с «+» — Т. затраты с «-») =
Эффективность (Т. КПД с «+» — Т. КПД с «-») =
Делегирование что, кому
Главный результат, достижение дня
Главные потери, помехи дня
Примечание

*Т — затраченное время

Показатели, по которым проводится анализ деятельности, делятся на качественные и количественные.

К **количественным показателям** относятся:

1. *Полезность* (поле «Пл./нпл.» бланка учета времени) равна сумме всех временных затрат на плановые и важные внеплановые дела (с кодом соответственно «1» для плановых и «0,5» для важных внеплановых дел) за вычетом всех временных затрат на внеплановые дела (с кодом «0»). При получении положительного результата (когда временные затраты на плановые и важные внеплановые дела превышают временные затраты на внеплановые дела) можно сделать вывод, что день прошел с высокой степенью организованности, время было использовано с пользой для достижения запланированных целей.

2. *Продуктивность* (поле «Затраты» бланка учета времени) равна сумме всех временных затрат, связанных с высоким уровнем мотивации (с кодами «+2» и «+1»), за вычетом всех временных затрат, связанных с низким уровнем мотивации (с кодами «-2» и «-1»). При получении положительного результата можно сделать вывод, что затраты времени принесли вам чувство удовлетворенности, были связаны с высоким уровнем мотивации, т. е. в плане затрат внутренних сил и энергии этот день был продуктивным.

3. *Эффективность* (поле «Эффективность» бланка учета времени) равна сумме всех временных затрат, связанных с высоким уровнем КПД выполненной работы (с кодами «+2» и «+1»), за исключением всех временных затрат, связанных с низким уровнем КПД (с кодами «-2» и «-1»). При получении положительного результата можно сделать вывод, что затраты времени принесли вам реальный успех и были действительно эффективными, а выбранные способы достижений целей и технологии — оптимальными.

К **качественным показателям** относятся:

1. *Делегирование* (на основе оценок в столбце «Делегирование» бланка учета времени) — указывается, сколько раз в течение дня было использовано делегирование, а также кому именно и что было делегировано.

В данном поле рекомендуется отметить случаи успешного и неуспешного делегирования, а также записать организационные выводы.

2. *Главный результат, достижение дня* (на основе записей в столбце «Результат, эффект» бланка учета времени). Здесь записывается одно главное достижение дня, а если есть — окончательное решение какой-либо важной задачи. В данном поле психологически важно отметить продвижение к достижению какой-либо стратегической цели.

3. *Главные потери, помехи дня* (на основе полей «Код» (в соответствии с кодификатором, обозначающим помехи), а также отрицательных значений в полях «Затраты» и «Эффективность» бланка учета времени). Особое внимание надо обратить на те виды деятельности, где по показателям «Затраты» и «Эффективность» одновременно стоят максимальные отрицательные оценки («-2»). Необходимо не только указать одну-две главные помехи, но также записать идеи по их преодолению и предотвращению.

АНКЕТА ДЛЯ АНАЛИЗА ВРЕМЕННЫХ ПОТЕРЬ

Потери времени при постановке цели	ДА	НЕТ
<p>Делаю ли я систематический обзор всех задач, которые возникают в сфере моей деятельности?</p> <p>Имею ли я достаточное представление о взаимосвязи моей работы с функционированием всего предприятия?</p> <p>Приходится ли мне выполнять слишком много различных дел?</p> <p>Занимаюсь ли я слишком многими различными проблемами и делами?</p> <p>Руковожу ли я своими подчиненными путем постановки конкретных целей (целеориентированный менеджмент)?</p> <p>Работаю ли я регулярно над собой: развиваю ли новые идеи, расширяю ли свои знания, совершенствую ли навыки?</p>		
Потери времени при планировании	ДА	НЕТ
<p>Знаю ли я примерное распределение времени (в процентном соотношении), необходимого для выполнения предстоящих дел?</p> <p>Готов ли я к возможным трудностям (кризисам) при выполнении работы?</p> <p>Предусматриваю ли я резервное время для непредвиденных случаев, кризисов или помех?</p> <p>Принимаю ли я надлежащие меры против помех, чтобы не отрываться от своей работы?</p> <p>Предпринимаю ли я слишком много деловых визитов или служебных командировок?</p> <p>Записываю ли я сроки, задачи и активность в дневнике времени?</p>		
Потери времени при выработке решений	ДА	НЕТ
<p>Оцениваю ли я работу, прежде чем приступить к ней (стоит ли она затрат времени)?</p> <p>Устанавливаю ли я приоритетность дел в зависимости от их важности?</p> <p>Уделяю ли я отдельным делам нужное количество времени в соответствии с их значением (важностью и срочностью)?</p> <p>Трачу ли я слишком много времени на телефонные разговоры, прием посетителей или совещания, которые не имеют серьезного значения?</p> <p>Уделяю ли я слишком много внимания мелким незначительным делам или частностям?</p> <p>Отвожу ли я слишком много времени чисто рутинным занятиям?</p> <p>Занимаюсь ли я при выполнении какой-либо задачи слишком много деталями при том, что знаю о более важных для меня вещах?</p> <p>Веду ли я слишком долгие частные разговоры в перерывах между выполнением отдельных дел?</p>		
Потери времени из-за плохой организации работы	ДА	НЕТ
<p>Работаю ли я слишком долго над одной проблемой так, что отдача становится все меньше?</p> <p>Предрасположен ли я к тому, чтобы все делать самому?</p> <p>Располагаю ли я сотрудниками или помощниками, которым я бы мог поручить выполнение соответствующей задачи?</p> <p>Завален ли постоянно бумагами мой письменный стол?</p> <p>Использую ли я современные вспомогательные средства, которые могут облегчить мой труд (диктофон, автонабор для телефона, формуляры, опросные листы и т. п.)?</p>		

<p>Занимают ли меня вопросы систематического упрощения труда в моей сфере деятельности? Возникают ли у меня в определенных рабочих ситуациях одни и те же трудности?</p>		
Потери времени в самом начале работы	ДА	НЕТ
<p>Планирую ли я уже накануне вечером свой предстоящий рабочий день? Разговариваю ли я с коллегами или секретаршей, прежде чем приступить к работе? Занимаюсь ли я в первую очередь личными делами? Прочитываю ли я в начале дня газеты? Требуется ли мне в начале каждого дела определенное время, чтобы приступить к работе? Начинаю ли я каждое дело спонтанно, без того, чтобы его предварительно продумать? Забочусь ли я о достаточной подготовке моей трудовой активности? Откладываю ли я часто важные дела? Занимаюсь ли я трудными проблемами или задачами в середине или конце рабочего дня? Откладываю ли я начатое дело, не доведя его до конца?</p>		
Потери времени при составлении расписания дня	ДА	НЕТ
<p>Знаю ли я свой личный трудовой ритм и график продуктивности? Знаю ли я, когда я более производителен — утром или вечером? Соответствует ли расписание моего рабочего дня моему ритму продуктивности? Планирую ли я благоприятное время для важнейших задач, чтобы в полной мере использовать мои производительные способности? Занимаюсь ли я в часы своей высшей производительности рутинной работой, посторонними делами или неважными проблемами?</p>		
Потери времени при обработке информации	ДА	НЕТ
<p>Выбираю ли я материал для чтения с учетом его важности? «Пробегаю» ли я сначала печатную информацию, чтобы схватить главную мысль и потом ближе ознакомиться с важными местами? Заканчиваю ли я телефонный разговор, непосредственную беседу или совещание, если всякое продолжение кажется бесполезным? Проверяю ли я цели разговора собеседников и свои собственные, чтобы исключить напрасную трату энергии и времени? Предваряю ли я свою корреспонденцию простыми или детализированными набросками? Избегаю ли я заметок, которые могут пригодиться лишь в случае невероятных событий? Использую ли я формуляры для рутинной работы?</p>		

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
ГЛАВА I. ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ФУНКЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	
§ 1. Понятие и значение планирования в органах внутренних дел	5
§ 2. Система планирования в органах внутренних дел	7
ГЛАВА II. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	
§ 1. Стратегическое планирование в процессе стратегического управления	14
§ 2. Этапы стратегического планирования	21
ГЛАВА III. ТЕКУЩЕЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	
§ 1. Организация текущего планирования в органах внутренних дел	37
§ 2. Методика планирования в органах внутренних дел	47
ГЛАВА IV. СПЕЦИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	
§ 1. Планирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и общественной безопасно- сти при проведении массовых мероприятий	49
§ 2. Планирование деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах	59
§ 3. Планирование расследования уголовных дел	66
§ 4. Планирование деятельности органов внутренних дел при проведении комплексных оперативно-профилактических операций и оперативно-профилактических мероприятий	76
ГЛАВА V. ЛИЧНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	
§ 1. Понятие и значение личного планирования	80
§ 2. Методика личного планирования	82
Приложения	92

Учебное издание

ПРАВОВЫЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ
И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Редактор О. В. Арефьева

Корректор М. В. Виноградова

Технический редактор А. В. Евдокимов

ИД № 03160 от 02 ноября 2000 г.

Подписано в печать 17.02.2020. Формат 60×84/16. Бумага офсетная № 1.

Усл. печ. л. 7,4. Уч.-изд. л. 7,3. Тираж 130 экз. Заказ №36.

Редакционно-издательский отдел

Отделение полиграфической и оперативной печати

644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7