

АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

А. Д. Ульянов, И. Ю. Захватов, У. К. Болдырев

ОПЕРАТИВНАЯ ОБСТАНОВКА: ПОНЯТИЕ, АНАЛИЗ, ПРОГНОЗ

Учебное пособие

Москва • 2020

Рецензенты: *Д.Н. Шурухнова*, профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент; *А.Н. Перцев*, начальник ОМВД России по Бескудниковскому району г. Москвы.

У51

Ульянов А. Д. Оперативная обстановка: понятие, анализ, прогноз : учебное пособие / А. Д. Ульянов, И. Ю. Захватов, У. К. Болдырев. – М. : Академия управления МВД России, 2020. – 104 с.

ISBN 978-5-907187-12-2

Учебное пособие рассматривает правовые, организационно-методические вопросы, возникающие в сфере организаторской работы по анализу, оценке и прогнозу оперативной обстановки для принятия управленческого решения.

В пособии затрагиваются вопросы, связанные с уточнением понятийного аппарата, видов и специфики оперативной обстановки в зоне ответственности. Большое внимание уделено вопросам оптимизации исследования факторов внешней среды, оказывающих влияние на состояние преступности, проблемам анализа и прогноза криминальной ситуации, влияющим на оперативно-служебную и управленческую деятельность в территориальных органах МВД России. Обосновываются научные выводы и практические рекомендации по совершенствованию методики анализа и оценки оперативной обстановки, прогноза ее состояния, направленных на повышение эффективности правоохранительной деятельности территориальных органов МВД России.

Владение теоретическими, организационно-практическими и научно-методическими основами анализа и оценки оперативной обстановки приобретает большое практическое значение для руководящих кадров ОВД, призванных обеспечить проведение в жизнь федеральных законов, сложных и ответственных решений по всемерному укреплению правопорядка и законности в стране, формированию основ правового государства.

Подготовленный материал может быть использован слушателями учебных заведений МВД России и должностными лицами руководящего состава ОВД.

УДК 355.4:303.094
ББК 68в6

Введение

В современных условиях значительное влияние на оперативно-служебную деятельность МВД России и результаты работы оказывают и продолжают оказывать сложные условия социально-экономической и общественно-политической обстановки в стране. Министр внутренних дел генерал полиции Российской Федерации В. А. Колокольцев отмечал, что структура преступности динамично меняется под влиянием внешних и внутренних факторов. С появлением новых технологий получают распространение ее новые формы. В связи с этим в системе МВД должна действовать система реагирования на осложнения оперативной обстановки, при которой на основе результатов научных исследований и изучения передового опыта разрабатываются актуальные формы и методы оперативно-служебной деятельности. Отправным пунктом построения системы реагирования является анализ оперативной обстановки на территории обслуживания ОВД.

Поэтому овладение теоретическими, организационно-практическими и научно-методическими положениями изучения оперативной обстановки приобретает большое практическое значение для руководящих кадров ОВД, призванных обеспечить проведение в жизнь федеральных законов и иных сложных и ответственных решений органов государственной власти по всемерному укреплению правопорядка и законности в стране, формированию основ правового государства.

Сегодня организационное построение системы МВД России является достаточно эффективным в правоохранной деятельности. Однако многоаспектный характер все усложняющихся в последнее время организационных проблем требует планомерного, комплексного, научно обоснованного подхода к вопросам создания, изменения, совершенствования систем, структур и процессов управления в условиях осложнения оперативной обстановки.

Организационно-правовой механизм управления территориальными органами МВД России требует улучшения. Эта проблема является объектом пристального внимания как теоретиков, так и практических сотрудников ОВД¹. Так, в концепции реформиро-

¹ Коробов В. Б., Андреев Н. А., Воронин М. Ю. Целеполагание в стратегическом управлении правоохранительной сферой: учеб. пособие. М., 2016; Теория управ-

вания ОВД (дорожной карте) отмечено, что обязательными условиями в организационном построении полиции станут открытость, опора на граждан, эффективное управление, оптимизация правоохранительной работы, разумная экономия ресурсов. Одним из путей совершенствования механизма управления и оптимизации деятельности является обеспечение непрерывного мониторинга реального состояния оперативной обстановки, своевременной разработки и исполнения решений по ее стабилизации¹.

Возрастающую интенсивность использования соответствующих форм противодействия преступности в условиях осложнения оперативной обстановки можно расценить как постулированный социальный заказ на дальнейшее исследование всех составляющих проблемы организации управленческой деятельности ОВД. Динамичность социальных процессов в сфере правоохранительной деятельности также ограничивает возможности использования традиционного метода «проб и ошибок» для решения все усложняющихся организационных проблем.

Как отмечает руководство МВД России, принимаемые Министерством меры по укреплению правопорядка, повышению защищенности граждан и общества позволили обеспечить контроль над оперативной обстановкой. Продолжает сохраняться тенденция по улучшению большинства показателей, характеризующих криминальную ситуацию в стране: сократилось как общее количество зарегистрированных преступлений, так и количество тяжких и особо тяжких составов. Вместе с тем существует ряд негативных факторов. Так, преступные действия, связанные с насилием, эскалацией межнациональных конфликтов, являются реальной угрозой стабильности деятельности государственных институтов, жизни и безопасности гражданского населения². Бурное и порой нерегулируемое развитие информационных технологий сопровождается увели-

ления: учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. Н.И. Астаховой, Г.И. Москвитина. М., 2015; Организация управления органами внутренних дел: учебник. 2-е изд., доп. и перераб. / под общ. ред. А.М. Кононова, И.Ю. Захватова. М., 2017; *Передня Д.Г.* Управленческая культура в системе органов внутренних дел как условие стратегического управления // Научное обеспечение труда руководителя территориального органа МВД России: проблемы и пути их решения: материалы научно-практической конференции (27 мая 2015 г.). М., 2015. С. 28–33.

¹ Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации: материалы расширенной рабочей группы при Министре внутренних дел Российской Федерации по дальнейшему реформированию органов внутренних дел. М., 2013. URL: <http://www.oprf.ru/discussions/newsitem/19096> (дата обращения: 18.02.2019).

² *Киреев М. П., Беляев А.А.* Контртеррористическая операция, ее правовой режим: теоретико-правовой аспект // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 3 (43). С. 37.

чением противоправных посягательств в сфере телекоммуникаций и компьютерной информации, в том числе в мошеннических действиях. В целом возросло количество мошенничеств. Сегодня каждое десятое из зарегистрированных преступлений относится к этому роду. Две трети лиц, совершивших уголовно наказуемые деяния, не имели постоянного источника дохода; половина из них ранее уже совершали преступления, более трети находились в состоянии алкогольного опьянения¹.

Оперативность реагирования на осложнение оперативной обстановки в организационно-правовом механизме управления территориальными органами МВД России отличается своевременностью выявления управленческих проблем и такой скоростью их решения, которая обеспечивает максимальное достижение поставленных задач при сохранении стабильности и устойчивости налаженных управленческих процессов. Однако запаздывание аналитических данных (сигналов) о фактическом состоянии оперативной обстановки, организации правоохранительной работы в территориальных органах МВД России не позволяет судить об эффективности предпринимаемых организационных мер.

В материалах инспекторских проверок МВД России² отмечается, что в анализах оперативной обстановки не содержатся актуальные проблемы, прогноз развития криминогенной ситуации и предложения по устранению имеющихся недостатков; анализ проводится по шаблонам, не учитывающим специфику подразделений; представленные штабными подразделениями прогнозы не отражают реального положения дел, и их использование в служебной деятельности не представляется возможным; направляемые в инстанции анализы оперативной обстановки и результатов оперативно-служебной деятельности не содержат конкретных предложений по разрешению проблемных вопросов на соответствующем уровне. Более того, в целях обеспечения требуемых количественных показателей оценки при выработке управленческих решений руководители органов и подразделений самого разного уровня продолжали ориентировать подчиненных на достижение максимальных «вало-

¹ Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 9 марта 2017 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54014> (дата обращения: 13.01.2020).

² Материалы инспекторских проверок состояния управленческой деятельности за 2017–2019 гг. МВД по Республике Крым, ГУ МВД России по Краснодарскому краю, ГУ МВД России по Новосибирской области, УМВД России по Тамбовской области; Обзор системных недостатков в управленческой деятельности и организации штабной работы, выявленных в ходе инспектирования, контрольных и целевых проверок МВД России.

вых» показателей, при этом основной целью оставалась не столько выработка мер, направленных на защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан, сколько достижение положительной статистической ведомственной оценки. Так, на расширенном заседании коллегии МВД России отмечалось, что некоторые руководители фактически самоустранились от обязанностей по контролю за состоянием оперативной обстановки, рассмотрению суточных докладов ответственных лиц, надлежащему управлению территориальными ОМВД районного уровня, организации работы коллегиальных органов. При этом главной целью неизменно оставалось достижение любыми способами высоких количественных показателей¹.

Существует практика привлечения сотрудников к дисциплинарной ответственности с нарушениями требований законодательства и нормативных правовых актов МВД России, в том числе привлечения (по результатам оперативных совещаний при начальниках территориальных органов МВД России) за низкие показатели в оперативно-служебной деятельности, за упущения в организации работы, неисполнение заявленной перспективы по выявлению преступлений, повлекшие отсутствие (снижение) их результатов; за допущенные просчеты в организации работы по раскрытию преступлений прошлых лет или за допущенный рост количества преступлений (отсутствие положительных результатов работы). Одним из оснований наложения дисциплинарных взысканий в нарушение ч. 1 ст. 49 Закона о службе применялись оценочные показатели эффективности деятельности территориального органа МВД России, определенные приказом МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации». При этом причинно-следственные связи их ухудшения с организацией работы наказанных сотрудников и руководителей не обосновываются, что может привести к перспективе обжалования таких актов в судебном порядке².

¹ Выступление Первого заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации А. А. Гостева на расширенном заседании коллегии МВД России «Об итогах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел и служебно-боевой деятельности внутренних войск МВД России за 2013 год и задачах на 2014 год (21 марта 2014 г.) // Вестник МВД России. 2014. № 2. С. 19–20.

² Такие случаи выявлены при инспектировании УТ МВД России по СКФО, МВД по Республике Алтай, МВД по Республике Хакасия, УМВД по Забайкальскому краю. Так, приказом СУ УМВД России по Забайкальскому краю от 7 февраля 2018 г. № 9 за невыполнение прогноза окончания уголовных дел привлечен к дисциплинарной ответственности заместитель начальника СО МО МВД России «Агинский» // Обзор основных результатов правовой работы в системе МВД России в 2018 г. от 29 марта 2019 г. № 1/3281.

Можно согласиться, что причинами такого положения является то, что получение сведений о внутрисистемной деятельности в территориальных органах МВД России происходит преимущественно в ходе инспекторских проверок, когда проверяющий из центрального, регионального аппарата МВД России, выступая в качестве эксперта, зачастую определяет ее уровень на основе собственного мнения, при отсутствии других источников получения данных по интересующему вопросу. Опрос, проведенный среди слушателей Академии управления МВД России, свидетельствует о том, что наиболее действенной формой проверки и анализа деятельности, по мнению большинства респондентов, является непосредственное изучение положения дел на местах (1-я группа – 86,67 %; 2-я группа – 66,67 %), а инспектирование – наименее действенно (6,67 %)¹.

Необходимость теоретического изучения указанных вопросов обусловлена тем, что в настоящее время объективно созрели условия для интегрального, целостного взгляда на указанную проблему. Ее актуальность как с теоретической, так и с прикладной точки зрения обуславливается также тем, что сам организационно-правовой механизм управления территориальными ОВД во многом зависит от географических, демографических, экономических, социальных и иных характеристик криминальной ситуации на уровне района, города, региона или по стране в целом. Указанные факторы во многом влияют на выбор оптимальных организационных форм оперативно-служебной деятельности.

¹ Социологическому опросу подверглись 230 респондентов, что является репрезентативной выборкой. В качестве респондентов выступили руководители различного уровня. В их числе были представлены начальники и заместители начальников территориальных органов МВД России районного звена, а также должностные лица руководящего состава (начальники, заместители начальников) структурных подразделений МВД России на региональном уровне (оперативных подразделений, подразделений обеспечения государственной защиты информации, тыла, кадровых подразделений, заместители начальников полиции). Респонденты были разделены на две категории: первая группа – руководители подразделений УМВД России по субъектам РФ, опрошенные в период их обучения в Академии управления МВД России на Высших академических курсах (ВАК); вторая группа – руководители подразделений территориальных органов МВД России районного уровня – слушатели 2 факультета (подготовки руководителей (начальников) территориальных органов МВД России), получающие знания, умения, навыки профессиональной деятельности в Академии управления МВД России. Мнение этой категории респондентов представляет особый интерес, т. к. они, по сути, являются основным звеном руководящего состава системы МВД России.

Глава 1. Понятие оперативной обстановки и ее содержание

1.1. Понятийный аппарат оперативной обстановки

Управление в правоохранительной сфере имеет свой устоявшийся понятийно-терминологический аппарат, которым пользуются в общении между собой сотрудники, специалисты данной предметной области. Известно, что каждая научная дисциплина, один и тот же объект или явление обозначаются своим термином. В современный период, когда объемы информации резко возросли во всех сферах деятельности, имеет место беспорядочное использование терминов, определений из смежных областей знания, а также дефиниций, которые уже не отражают во всей полноте сущности обозначаемых процессов и явлений. Перенос терминологии одной научной сферы в терминологический аппарат другой для обозначения одного и того же процесса, объекта нередко приводит к тому, что в контексте иной системы знаний данный термин теряет свой информационный, сущностный смысл применительно к правоохранительной сфере, в которой он используется. В частности, вызывает научный, а также и прикладной интерес сущностный анализ понятий «криминогенная» и «оперативная обстановка».

Как специфический термин «оперативная обстановка» прочно вошла в процесс функционирования ОВД и активно используется в организационно-распорядительных, иных документах. Например, в Инструкции, которая определяет организацию и осуществление информационно-аналитической работы в управленческой деятельности ОВД, основной акцент связан с оценкой и анализом оперативной обстановки в зоне ответственности территориальных органов МВД России¹. В п. 9.3 Типового положения о штабе территориального органа МВД России одной из основных функций является ком-

¹ Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623 // СТРАС «Юрист».

плексный анализ информации об оперативной обстановке на территории обслуживания территориального органа МВД России¹.

Также активно используется и термин «криминогенная обстановка». Например, в Типовом положении о специализированном отделе (отделении, группе, направлении) по обеспечению общественного порядка ЛУ (отдела, отделения) МВД России на транспорте, в п. 11.7, поясняющем основные функции, отмечается необходимость проведения анализа криминогенной обстановки и внесения предложений по улучшению ее состояния субъектам транспортной инфраструктуры, перевозчикам². В п. 11 Инструкции по организации проведения ОВД комплексных оперативно-профилактических операций и оперативно-профилактических мероприятий отмечено, что «целями операции, оперативно-профилактического мероприятия являются: снижение остроты криминогенной обстановки на определенной территории, объекте или в отрасли экономики; повышение эффективности деятельности ОВД по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, обеспечению безопасности дорожного движения; активизация выявления и розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда»³.

Многие специалисты при характеристике факторов и степени их влияния на преступность используют упомянутые термины. В некоторых ведомственных нормативных правовых актах криминогенная обстановка становится в один ряд с оперативной обстановкой. Например, в приказе МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению пре-

¹ Об утверждении Типового положения о штабе территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 октября 2017 г. № 808 // СТРАС «Юрист».

² Об утверждении Типового положения о специализированном отделе (отделении, группе, направлении) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры) линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, специализированном отделении (группе, направлении) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры) линейного отдела, отделения (пункта) полиции в составе линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте: приказ МВД России от 8 октября 2018 г. № 663 // СТРАС «Юрист».

³ Приложение № 2 к приказу МВД России от 21 декабря 2017 г. № 950 «О внесении изменений в приказ МВД России от 13 августа 2002 г. № 772 «О совершенствовании организации проведения комплексных оперативно-профилактических операций в системе МВД России» и признании утратившими силу отдельных предписаний некоторых нормативных правовых актов МВД России» (ред. от 21 декабря 2017 г.).

ступлений» (ред. от 28 ноября 2017 г.) наряду с «анализом и прогнозом состояния оперативной обстановки» (п. 5.2) в одном контексте упоминается «комплексный анализ и прогнозирование криминальной обстановки».

Исследуем сущностные характеристики двух часто используемых терминов. Сложность самого понятия слова, определения его сущностных признаков, трудности установления его границ и выделения критериев отграничения термина являются причиной того, что ученые, занимавшиеся этими проблемами, по-разному их решают. Это приводит к многовариантности толкования и делает невозможным однозначное определение. Ряд используемых понятий постепенно перестает вмещать новый опыт, неизбежно накапливающийся с развитием теории управления и смежных отраслей знания (например, научной организации труда), что требует корректировки либо смены терминов на основе обсуждения в научных кругах. Существует и другая проблема, связанная с тем, что новые факты и явления приходят в правоохранительную деятельность с теми обозначениями, которые они уже получили в других смежных с теорией управления отраслях знания, поэтому задачей в этом случае становится нахождение собственных терминов, которые бы отражали специфическую сущность данного объекта или явления. Именно поэтому возникает огромная потребность в достижении чистоты и точности научного языка. Уточним понятийный аппарат.

В обыденном понимании оперативная обстановка характеризует какие-либо быстроменяющиеся обстоятельства, факторы, условия, которые требуют принятия неотложных тактических решений в условиях дефицита времени. Оперативность предполагает скорость, действенность, эффективность, своего рода быстроту, стремительность, решительность, незамедлительность принимаемых мер.

В реальности таких ситуаций бесчисленное количество. Отсюда и термин «оперативная обстановка», который используется в различных областях жизнедеятельности. Приведем несколько примеров. Типовая инструкция по охране труда для электромонтера оперативно-выездной бригады ТИ Р М-071-2002 (утв. Минэнерго РФ и Минтрудом РФ 25 июля, 2 августа 2002 г.) предписывает в п. 5.3.3 электромонтеру в соответствии с оперативной обстановкой действовать согласно местному оперативному плану пожаротушения. В Правилах безопасности при обогащении и брикетировании углей (сланцев) п. 158 начальнику смены или мастеру до начала работы предписывается ознакомиться с оперативной обстановкой в орга-

низации¹. В соответствии с распоряжением Минтранса п. 4.1 устанавливается контроль за оперативной обстановкой на федеральных автомобильных дорогах в период прохождения весеннего паводка с принятием неотложных мер по оказанию необходимой организационной и методологической помощи дорожным организациям в проведении противопаводковых мероприятий².

Этот термин также используется в сфере здравоохранения, авиации и атомной энергетики, на морском транспорте и в речном хозяйстве, таможенном комитете, МЧС России³. Оперативная обстановка по расходованию газа ежедневно рассматривается ЖКХ совместно с Межрегионгазом⁴. И, конечно, данный термин как номенклатурная категория используется в деятельности ОВД. Возникает вопрос: можно ли найти в правоохранительной деятельности ОВД свой отвечающий всем существенным признакам термин?

Совсем иначе раскрывается понятие криминогенной обстановки, которое также используется в научной литературе и практике деятельности ОВД. Криминогенный (спец.) – способный привести к преступлениям⁵, «-генный» – второй составной сегмент сложных прилагательных, связанный с происхождением⁶. Криминогенный – порождающий преступное поведение⁷. Таким образом, криминогенная обстановка включает в себя целостное единство процессов и факторов в определенный временной промежуток, которые формируют основные параметры преступности

¹ В начале рабочей смены начальник смены или мастер обязан обеспечить проверку исправности машин и механизмов, наличия и исправности ограждений, защитных заземления, противопожарных средств, средств связи и при обнаружении неисправности принять меры по ее устранению // Постановление Госгортехнадзора РФ от 30 мая 2003 г. № 46 «Об утверждении Правил безопасности на предприятиях по обогащению и брикетированию углей (сланцев)» (утратило силу).

² Распоряжение Минтранса РФ от 28 января 2004 г. № ИС-37-р «О подготовке федеральных автомобильных дорог и искусственных сооружений к работе в период прохождения весеннего паводка 2004 года и проверке уровня их содержания».

³ Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 12 апреля 2007 г. № 261 «О внесении дополнений в квалификационный справочник должностей руководителей и специалистов организаций гражданской авиации»; распоряжение Федерального агентства морского и речного транспорта от 3 октября 2005 г. № АД-268-р «Об утверждении Плана действий Федерального агентства морского и речного транспорта в кризисных ситуациях».

⁴ Постановление Правительства Москвы от 15 февраля 2000 г. № 116 «О работе топливно-энергетического и жилищно-коммунального хозяйств города в зимних условиях 1999–2000 гг.».

⁵ *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М., 1997. С. 307.

⁶ *Крысин Л. П.* Толковый словарь иноязычных слов. М., 2007. С. 189.

⁷ *Юридический словарь / сост. А. Ф. Никитин.* М., 2005. С. 224.

(уровень, динамику, структуру, ее территориальную распространенность). Фактор, в свою очередь, рассматривается как причина, движущая сила какого-либо процесса, явления, определяющая его характерные свойства. Профессор В. Д. Малков уточняет, что фактор означает связь явления, которое представляет криминологический интерес, с ходом и результатами какого-то процесса. Этот комплекс становится средовым окружением, где под воздействием существенных обстоятельств криминогенного и антикриминогенного свойства происходят количественные и качественные изменения различных параметров преступности. Без анализа средового фона трудно разработать превентивные меры воздействия на антиобщественное поведение.

Само происхождение словосочетания «криминогенная обстановка» нацеливает на выявление причинного комплекса антиобщественного поведения, поиск условий, способствующих совершению преступлений, на социальную профилактику. В настоящее время вопросы предупреждения преступности приобретают государственную значимость. Принятие Федерального закона об основах системы профилактики правонарушений¹ лишь подчеркивает проблематику изучения криминологической детерминированности явлений и процессов. Укрепление правопорядка нельзя рассматривать лишь как ведомственную проблему в силу множественности объективных факторов, которые лежат вне сферы прямого воздействия ОВД. Социальная детерминированность антиобщественной деятельности определяет и социальную направленность мер по ее предупреждению².

Исходя из провозглашенной иерархии целей государственного управления, которая построена на принципах приоритета потребностей и интересов человека и гражданина, указанная проблема как никогда важна. Следовательно, вполне корректным становится рассмотрение криминогенной обстановки как термина, наиболее точно отражающего смысловое содержание той среды, в которой ОВД решают задачи противодействия преступности.

Таким образом, следует вывод о том, что основным предназначением анализа криминогенной обстановки является ясное понимание причинно-следственного комплекса и основных тенденций в состоянии преступности, выявление детерминант совершения преступлений и административных правонарушений, определение

¹ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федер. закон от 23 июня 2016 г. № 182 // СПС «Гарант».

² Ульянов А. Д., Абрамов А. В. Криминогенная обстановка как объект познания // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 27. С. 14.

узловых проблем организации и деятельности органов и подразделений внутренних дел на приоритетных направлениях обеспечения правопорядка.

При этом необходимо отметить, что понятие криминогенной обстановки, как и всякая научная конструкция, является своего рода теоретической абстракцией, идеальной схемой, в той или иной степени отражающей сущность и тем не менее позволяющей познать сложные процессы противодействия антиобщественным явлениям. Характеризующие ее условия – это различные явления социальной жизни, которые не порождают преступность, но способствуют ее возникновению и существованию. Причина создает возможность определенного следствия. Условия же формируют предпосылки и способствуют реализации этой возможности.

Термин используется в социологии при исследовании социальных отклонений, в иных социальных науках (уголовном, уголовно-исправительном праве), криминологии, которая, как известно, изучает специфическую область общественных отношений, связанных с причинами, условиями преступного поведения, а также представляет собой целостную систему научных знаний о мерах предупреждения преступности. Различные по своим источникам, содержанию, механизму действия детерминанты преступности изучаются применительно:

- ко всей совокупности преступлений;
- к их отдельным видам (группам, категориям);
- к индивидуальным актам преступного поведения¹.

И тем не менее чаще всего встречается понятие «оперативная обстановка», которое стало в соответствующих нормативных и литературных источниках номенклатурной категорией². Это рабочий термин, который прочно вошел в практику оперативно-служебной деятельности ОВД. В свое время А. П. Ипакян, глубоко и разносторонне исследуя методологические вопросы моделирования, связанные с оперативной обстановкой, отмечал, что данное понятие употребляется применительно к конкретным оперативным ситуациям и к функционированию ОВД в целом. Он также добавлял: «Едва ли стоит придерживаться строгого семантического толкования рассматриваемого понятия и тем более ставить под сомнение

¹ Энциклопедический юридический словарь / под общ. ред. В. Е. Крутских. 2-е изд. М., 1998. С. 157–158.

² Пучков А. П. Аналитическая функция в механизме совершенствования управления органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 36, 50.

его правомерность. Спор о терминах в данном случае представляет особенно неуместным»¹.

Продуктивная попытка семантического, этимологического, историко-правового анализа понятия «оперативная обстановка» применительно к функционированию ОВД была предпринята О.З. Клушиным. Он отмечает, что военная наука приспособливает понятие «обстановка» под свои ведомственные интересы и подразумевает под этим термином совокупность детерминант (факторов и условий), в которых проводится подготовка и осуществляется операция (бой)². Включаются в эту совокупность силы противника, свои силы, соседи и внешние условия. Далее идет классификация видов обстановки по критерию масштабности: стратегическая, оперативная и тактическая. При этом оперативная обстановка, которая складывается в полосе действий объединения и его соседей или в оперативной зоне флота (флотилии), оценивается в звене армии, фронта, флота. В системе МВД представление об оперативной обстановке несколько иное. Также есть три уровня управления: стратегический, оперативный и тактический, но нет соответствующих видов обстановки. Есть общее собирательное понятие – «оперативная обстановка», применяемое к любому уровню управления³. Иными словами, авторы поддерживают мнение А. П. Ипакяна, высказанное в 80-х годах прошлого столетия.

Следует обратить внимание, что научные исследователи, а чаще всего практические работники, считают работу с терминологией, а также определение понятий досадной необходимостью, с которой важно покончить как можно скорее, не напрягая ума. В ответ на это известный специалист в области менеджмента Р. Акофф достаточно образно и убедительно отмечает, что следствием неприязни разного рода терминологии нередко бывает околонуточное исследование, чем-то напоминающее выполнение плохо заточенным скальпелем хирургической операции. Подобно хирургическому скальпелю, при частом использовании дефиниции требуют постоянной заточки, а то и замены⁴.

Возьмем за основу эту достаточно простую аксиому и определимся с понятийным аппаратом и терминологией, которой будем

¹ *Ипакян А.П.* Оперативная обстановка: методологические вопросы моделирования: учеб. пособие. М., 1982. С. 15.

² Военный энциклопедический словарь. М., 1986. С. 498.

³ *Клушин О.З.* Оперативная обстановка: понятие, анализ, прогноз: учеб. пособие. М., 2008. С. 6.

⁴ *Акофф Р.* Акофф о менеджменте / пер. с англ., под ред. Л. А. Волковой. СПб., 2002. С. 84.

оперировать в ходе своих рассуждений, а также с методологией анализа. При этом важное значение имеет не только сам содержательный анализ научно-практических категорий, выявление их реальной основы, но и возможность установления их иерархии, взаимосвязи и взаимозависимости.

Возникнув в правоохранительной деятельности как категория, оперативная обстановка в ее современном понимании не укладывается в эти рамки и, конечно, не соответствует своему строго семантическому значению. С исторической точки зрения содержание данного понятия и прикладной характер формировались путем постепенного его освоения и применения в практике оперативно-служебной деятельности. Причем, будучи заимствованным у военных лишь внешне, оно наполнялось своим, специфическим ведомственным содержанием, в котором словом «оперативная» подчеркивалась скорее ведомственная окраска обстановки для деятельности, традиционно считающейся оперативной, т. е. связанной со скорейшим раскрытием преступлений, быстрым розыском преступников. Немаловажную роль также сыграло то обстоятельство, что теоретико-методологические вопросы изучения и оценки оперативной обстановки длительное время разрабатывались в рамках теории оперативно-розыскной деятельности ОВД. Например, одной из основных функций Главного управления по контролю за оборотом наркотиков Министерства внутренних дел Российской Федерации является анализ и мониторинг оперативной обстановки в установленной сфере деятельности, разработка мер по оперативному реагированию на ее изменение, а также подготовка проектов стратегических решений по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления¹.

Понятие «оперативная обстановка» в широком смысловом аспекте применяется к любым ситуациям деятельности ОВД, возникающим в ходе правоохранительной работы². В более узком смысле оно употребляется для обозначения совокупности условий и обстоятельств, подлежащих изучению и учету с целью правильной организации мероприятий по охране общественного порядка и противодействию преступности. При изучении и оценке оперативной обста-

¹ П. 10.3 Положения о Главном управлении по контролю за оборотом наркотиков Министерства внутренних дел Российской Федерации.

² Ситуация – это совокупность обстоятельств, влияющих на состояние управляемой системы, оцениваемых относительно цели. Было бы неверно понимать под ситуацией лишь какие-либо отклонения от обычного состояния. Процесс управления осуществляется независимо от того, есть отклонение или нет. Состояние системы никогда не может быть тождественно цели, следовательно, всегда существует ситуация.

новки для выработки и принятия соответствующих управленческих решений руководителей ОВД должна интересоваться та фактически существующая обстановка, в условиях которой организуется охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

Подводя итог, следует подчеркнуть, что авторы не претендуют на смену устоявшейся терминологии в практике деятельности ОВД. Как рабочий термин оперативная обстановка прочно вошла в практику правоохранительной деятельности территориальных органов МВД России. Однако хотелось бы полагать, что высказанные соображения послужат отправной точкой для научной дискуссии по устоявшемуся понятийному аппарату, будут дополняться и уточняться в ходе развития теории и практики управления. И тем не менее единообразие в толковании важнейших научных и практических категорий послужит дальнейшему совершенствованию деятельности ОВД.

В самой общей формулировке под оперативной обстановкой понимается некая совокупность внешних и внутренних условий, в которых ОВД решают правоохранительные задачи противодействия преступности, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности¹. Анализ оперативной обстановки в рамках рабочей модели дает возможность оценки фактического состояния преступности и охраны общественного порядка; выявления объективных и субъективных факторов, обуславливающих это состояние; выявления городов, районов и других административно-территориальных единиц со сложной обстановкой и установления причин этого осложнения; прогноза возможного дальнейшего развития криминальной ситуации, формирования выводов и предложений для принятия управленческих решений.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о том, что основное назначение (цель) анализа оперативной обстановки заключается: в ясном понимании тенденций в состоянии преступности и возможных путях ее развития, выявлении причин и условий совершения преступлений и административных правонарушений, определении узловых проблем организации и оперативно-служебной деятельности органов и подразделений внутренних дел на приоритетных направлениях обеспечения правопорядка.

¹ Если обратиться к теории управления социальными организациями (социальный менеджмент), то можно увидеть аналогичное разделение среды их функционирования на внутреннюю и внешнюю // *Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента. М., 1992. С. 89; *Смирнова В. Г. и др.* Организация и ее деловая среда: 17-модульная программа для менеджеров. М., 2000. С. 53.

1.2. Комплексная модель оперативной обстановки и ее содержание

Чтобы исследовать объект познания – оперативную обстановку, проанализируем труды известных ученых в области менеджмента, криминологии, социологии¹. Как справедливо отмечают специалисты, любая социальная организация возникает и функционирует в среде, которую принято обозначать как внешнюю, которая в настоящее время отличается многофункциональностью, многовариантностью, ростом сложности, подвижности, неопределенности, нарастающей взаимосвязанностью факторов, и изменение хотя бы одного компонента влечет изменение многих других². Фактор с точки зрения социологии рассматривается как причина, движущая сила любого процесса, явления, которая предопределяет его характерные особенности³.

В теории управления внутреннее построение, функционирование социальной системы (организации), ее относительно самостоятельные переменные как части подсистемы принято обозначать как внутреннюю среду, которая входит во внешнее окружение (внешнюю среду) многочисленными коммуникационными и иными связями – политическими, экономическими, социокультурными и т. д.⁴ При этом внутренняя среда рассматривается как подвижная, динамическая часть организации, которая для обеспечения стабильности и эффективного функционирования должна чутко реагировать на любые изменения условий внешней среды⁵.

¹ *Аврутин Ю. Е.* Эффективность деятельности органов внутренних дел (социальные и организационные аспекты изучения, оценки, проектирования): дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 1998; Криминология: учебник / под ред. проф. Н. Ф. Кузнецовой, проф. В. В. Лунева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004; *Иванов Н. Н., Чиркова Л. В.* Аналитическая деятельность в управлении органами и подразделениями внутренних дел: учеб. пособие. М., 2004; *Уколов В. Ф.* Теория управления: учебник для вузов. 3-е изд., доп. М., 2007; *Основы управления в органах внутренних дел: учеб. пособие / И. Г. Бавсун.* Омск, 2017.

² Теория управления: учебник / под ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухина. М., 2004. С. 63–65.

³ Современные тенденции в управлении: учеб. пособие: в 3 кн. Кн. 1 / под ред. Г. И. Андреева, В. А. Тихомирова. М., 2005. С. 21.

⁴ *Яськов Е. Ф.* Теория организации: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 53.

⁵ Условия – это многообразие окружающей действительности, среда, совокупность обстоятельств, конкретная ситуация, которые влияют на существование, изменения объекта.

Отсюда можно сделать вывод, что в самом общем виде модель оперативной обстановки состоит из двух блоков взаимодействующих условий. Один из них составляет внешние условия (среда функционирования) для ОВД, а другой – внутренние условия, отражающие его внутрисистемное построение и деятельность¹. Причем содержательно совокупность этих блоков компонентов образует фактическое интегративное единство объективной и субъективной сторон управленческой ситуации.

Рассматривая оперативную обстановку как фактически сложившуюся ситуацию на административной территории, важно отметить многообразие ее проявлений (чрезвычайная, сложная, стабильная, имеющая благоприятные тенденции развития), которые обусловлены значительной подвижностью комплекса факторов и зависимостей (детерминант) разной социальной значимости и различной степени общности. Поэтому при анализе оперативной обстановки должны быть использованы положения системного подхода. Применение этих положений требует, во-первых, компонентного описания объекта, т. е. указания составляющих его элементов; во-вторых, выявления функциональной значимости каждого элемента; в-третьих, определения целевых установок, назначения выделенных элементов; в-четвертых, установления взаимных связей между элементами и их общностями. Именно такой подход, как отмечают ученые², дает возможность всестороннего изучения оперативной обстановки в качестве объекта исследования.

Рабочая модель (принципиальная схема) оперативной обстановки состоит из четырех взаимосвязанных и взаимообусловленных компонентов, характеризующих:

1) условия внешней среды (социально-экономические, демографические, нравственно-психологические, территориальные, географические, культурно-воспитательные характе-

¹ Некоторые специалисты в теории управления персоналом делят информационные функции обеспечения на два вида – внешние и внутренние. Внешние функции направлены на тот или иной объект воздействия, внутренние составляют основное содержание конкретного управленческого труда, направленность которого определяется его внешними функциями // *Бухалков М.И.* Управление персоналом: учебник. 2-е изд., испр. и доп. М., 2008. С. 200. Данные суждения соответствуют идее (концепции) нашего исследования.

² *Бугель Н.В.* Основы управления в органах внутренних дел: учебник. М., 2009; *Бавсин И.Г.* Основы управления в органах внутренних дел: учеб. пособие. Омск, 2017.

ристики обслуживаемой территории), а также обстоятельства, способствующие совершению противоправных деяний;

2) преступность и иные правонарушения, а также лиц, их совершивших, как объекты непосредственного воздействия со стороны системы органов и подразделений внутренних дел, а также потерпевших от преступных посягательств;

3) ОВД как систему управления, состояние организации и ресурсного обеспечения деятельности (силы, средства и т. д.), в том числе управленческой деятельности;

4) результаты работы личного состава ОВД, его подразделений при решении задач борьбы с преступностью, обеспечения законности и правопорядка.

В Инструкции по организации информационно-аналитической работы¹ существует аналогичный алгоритм выделения блоков оперативной обстановки, согласно которому сбору и последующему анализу подлежит информация о состоянии правопорядка на обслуживаемой территории; о факторах внешней среды, влияющих на состояние правопорядка и деятельность правоохранительных органов, в том числе ОВД; о силах и средствах ОВД; о результатах оперативно-служебной деятельности ОВД. Анализируя условия внешней среды, криминологи отмечают, что изучение процесса детерминации преступности предполагает учет определенной относительности, условности деления явлений и процессов на причины и условия. Многие из них в отдельных случаях выступают как причина, в других – как условие преступности. В то же время общим для всех детерминант преступности является то, что в их основе всегда лежат объективные социальные противоречия.

К числу таких противоречий, в частности, относятся: несоответствие между ростом потребностей и возможностями общества по их удовлетворению; нарушение социальной справедливости в сфере распределения и обмена; различия в условиях, видах и формах труда различных социально-профессиональных групп населения; различия в культурно-бытовых условиях жизни в разных регионах страны; имущественные и иные различия; политические разногласия и социальная нестабильность общества; недостатки идеологической, культурно-воспитатель-

¹ Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623 // СТРАС «Юрист».

ной работы; недостатки в хозяйственном механизме, торговле и обслуживании населения; низкая эффективность профилактики преступлений.

Основными факторами внешней среды, значимыми для организации деятельности ОВД, являются преступления и иные правонарушения, причины и условия, их обуславливающие и порождающие. Поскольку некоторые социальные закономерности (демографические, социокультурные, национально-этнические, государственно-правовые и др.) могут приобретать при организации деятельности ОВД заметную роль, то необходимым становится их знание и учет.

Но и внутренняя среда (организационно-структурное построение, ресурсное обеспечение, активная работа по раскрытию и расследованию преступлений, соблюдение дисциплины и законности в оперативно-служебной деятельности и иные факторы, непосредственно характеризующие систему ОВД), в свою очередь, сказывается на характеристике внешних условий, оказывает в определенной мере влияние на уровень, динамику, структуру преступности, на отдельные группы преступлений и категории преступников, на конкретные преступления и личность преступника, а также на условия, способствуя укреплению правопорядка. Так, например, активная целенаправленная работа ОВД по привлечению внимания местных органов государственной власти, муниципального самоуправления, общественных объединений к решению наиболее актуальных проблем борьбы с антиобщественным поведением, выявлению причин и условий совершения противоправных действий и их профилактике способствует более успешному решению актуальных правоохранительных задач и, в конечном счете, успешному противодействию преступности.

Внутреннюю среду ОВД можно рассматривать как организационную готовность к выполнению задач противодействия преступности и охраны общественного порядка. Об эффективности деятельности органа надо судить по степени удовлетворения тех общественных потребностей, ради которых создана эта правоохранительная система, т. е. по фактическому состоянию противодействия преступности, охраны общественного порядка.

Внутренняя организация ОВД включает в себя совокупность важнейших характеристик субъекта правоохранительной деятельности, его потенциальных возможностей, влияющих на результаты работы по обеспечению общественной безопас-

ности¹. К ним могут относиться: сложившаяся организационная структура; территориальное распределение функций и зоны ответственности; организационная культура, этика и традиции; социально-психологический климат; доминирующий стиль руководства; отношения неформального лидерства; обеспеченность ресурсами и их распределение.

При анализе оперативно-служебной деятельности и оценке ее результатов можно выделить:

– исполнительскую или предметную деятельность, т. е. повседневную работу соответствующих специалистов-профессионалов по различным линиям, направлениям и участкам (охрана общественного порядка, раскрытие и расследование преступлений, обеспечение безопасности дорожного движения, иные направления);

– управленческую деятельность, в рамках которой выделяют организаторскую работу должностных лиц руководящего состава по улучшению эффективности функционирования подразделений ОВД, работу по информационно-аналитическому, материально-техническому, финансово-хозяйственному и штатному обеспечению.

Между этими видами деятельности существует диалектическое единство, они взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Таким образом, оперативная обстановка – это комплекс непрерывно изменяющихся взаимосвязанных и взаимодействующих внешних и внутренних по отношению к ОВД условий и факторов, которые определяют состояние противодействия преступности и охраны правопорядка на обслуживаемой территории, характеризуют определенную степень тревожности (социальной опасности), являются основанием для выработки и принятия соответствующих управленческих решений². Структурно модель (принципиальную схему) оперативной обстановки можно представить в следующем виде³.

¹ Теоретические вопросы управления в правоохранительной сфере: курс лекций / науч. ред. В. Б. Коробов. М., 2010. С. 163.

² Инструкция по организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Приказ МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623 «Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».

³ Моделирование – это способ теоретического или практического опосредованного познания, в процессе которого используется некоторый вспомогательный объект – модель, дающая в процессе ее исследования новую научную информацию о свойствах объективного явления или процесса, интересующих исследователя. Модель направлена

Таблица 1

ВНЕШНИЕ УСЛОВИЯ		ВНУТРЕННИЕ УСЛОВИЯ	
факторы внешней среды		среда функционирования ОВД	
политико-правовые, социально-экономические, социально-демографические, социокультурные, этнопсихологические, иные	преступления, административные правонарушения, правонарушители, потерпевшие	внутренняя организация (сложившееся структурное построение, ресурсное обеспечение, состояние дисциплины и законности)	деятельность подразделений, отдельных сотрудников и их результативность
Детерминированность (связь преступности с иными социальными явлениями)		управленческая деятельность	
		исполнительская деятельность	
КРИМИНОГЕННАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ			
ПРИЧИНЫ И УСЛОВИЯ (ПРЯМЫЕ И КОСВЕННЫЕ) СОВЕРШЕНИЯ АНТИОБЩЕСТВЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ			

В качестве основных инструментальных средств при анализе и оценке оперативной обстановки используется соответствующий понятийно-терминологический аппарат. Критерий – эталон, мерило, с помощью которого производится оценка деятельности. Критерий оценки – наилучшее значение статистического показателя среди оцениваемых территориальных органов МВД России. Показатель – оценка качества по тому или иному критерию, может быть выражена в количественных показателях. Оценочный показатель – выраженное в баллах соотношение между статистическим показателем и соответствующим критерием оценки. Например, критерием по такому направлению деятельности, как учетно-регистрационная дисциплина, является обеспечение объективности и достоверности сведений, предоставляемых при формировании статистической отчетности (по документам первичного учета). Количественным показателем служит достоверность отражения состояния преступности в общественных местах и на улицах в документах первичного учета; объективность отражения участия подразде-

на расчленение объекта познания, на выделение некоторых его существенных элементов, которые подлежат формализации и оценке вариантов и эффективности действия.

лений в раскрытии преступлений (ППСП, УУП, ПДН)¹. В то же время следует помнить, что качественное содержание показателя обычно шире и богаче, чем его количественная мера.

К показателям вневедомственной оценки безопасности граждан и деятельности министерств внутренних дел по республикам, главным управлениям, управлений МВД России по иным субъектам РФ относится количество жалоб, поступивших в адрес МВД России и его руководства (на 100 тыс. населения). Оценочный показатель (ОП) – выраженное в баллах соотношение между статистическим показателем и соответствующим критерием оценки. Например, оценка деятельности ОВД по материалам, размещенным в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети Интернет (доля негативных информационных поводов (событий), касающихся деятельности территориального органа МВД России и нашедших отражение в средствах массовой информации, к общему количеству информационных поводов (событий).

Требования к используемым показателям – адекватность, точность, объективность, достоверность, однозначность, экономичность, сопоставимость, своевременность и регулярность, уникальность.

Индикатор (от позднелат. *indicator* – «указатель») – свойство явления, процесса, отображающее изменения какого-либо параметра контролируемого процесса или объекта в форме, наиболее удобной для непосредственного восприятия человеком; доступная наблюдению и измерению характеристика изучаемого объекта, позволяющая судить о других его характеристиках, недоступных непосредственному исследованию. Например, по направлению «Управленческая деятельность руководства проверяемого подразделения организации дознания, начальника органа дознания» (п. 6) показатель 6.1 «Исполнение решений коллегии, совещаний, указаний МВД России» корреспондируется с индикатором «Своевременность и полнота исполнения решений коллегии, совещаний, указаний МВД России по вопросам деятельности подразделений дознания». Условием удовлетворительной или неудовлетворительной оценки является вывод о том, исполнены ли решения в полном объеме и в установленные сроки (удовлетворительно); выявлены ли факты неисполнения или предоставления недостоверных данных о результатах их реализации либо нарушены сроки исполнения (неудовлетворительно)².

¹ Приложение № 1 к распоряжению МВД России от 14 мая 2012 г. № 1/3778 «О системе изучения и оценки результатов служебной деятельности территориальных органов МВД России по направлениям деятельности ГУООП МВД России».

² Приложение к распоряжению МВД России от 30 августа 2018 г. № 1/10035 «Об оценке деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению дознания».

1.3. Компоненты оперативной обстановки и их сущностная характеристика

Как реальное проявление конкретной деятельности оперативная обстановка характеризуется исключительной сложностью, которая определяется значительной динамичностью системы взаимодействующих факторов и условий разного социального уровня и разной степени общности. В целом ее можно характеризовать как управляемую, состоящую из суммы компонентов сложную подвижную систему, в рамках которой субъект (как конкретный орган внутренних дел), решающий свои задачи в пространственно-временной среде и условиях, активно воздействует на объект в соответствии с заданной целевой установкой.

При исследовании оперативной обстановки (как научном, так и повседневном) целесообразно использовать положения системного подхода, системного анализа, потому что именно он предполагает точное изучение структуры системы (т. е. всех ее компонентов), взаимосвязей компонентов, функционирования каждого компонента и системы в целом, механизма сохранения и развития качественной специфики системы.

Этим обеспечивается всесторонность изучения оперативной обстановки как объекта исследования. Необходимо заметить, что системный подход предполагает формализацию понятий, параметров, связей системы, их количественное описание, применение математических методов и построение на данной основе соответствующих моделей. И с учетом того, что определение оперативной обстановки возможно только через информацию, модели оперативной обстановки рассматриваются как информационные.

Исходя из основных положений системного подхода, оперативная обстановка может быть рассмотрена как система, а состояние и динамика преступности – как подсистема, обладающая относительной самостоятельностью.

Поскольку дать полную и точную картину взаимодействия различных элементов оперативной обстановки невозможно, представляется целесообразным рассмотреть их укрупненные блоки, ограничившись строгой фиксацией наиболее существенных взаимных связей между сегментами.

Существуют и другие подходы к определению компонентов оперативной обстановки, однако в любом из них четко выделяются факторы внешней и внутренней среды функци-

онирования ОВД, которые, в свою очередь, группируются на составляющие блоки.

В Инструкции по организации информационно-аналитической работы существует такой подход выделения блоков оперативной обстановки, согласно которому сбору и последующему анализу подлежит информация:

- о состоянии правопорядка на обслуживаемой территории;
- факторах внешней среды, влияющих на состояние правопорядка и деятельность правоохранительных органов;
- силах и средствах ОВД;
- результатах оперативно-служебной деятельности ОВД.

В настоящее время к основным внешним проблемам относятся факторы, оказывающие негативное влияние на социально-экономическое и общественно-политическое положение в стране: темпы роста экономики и сохранение высокого уровня инфляции, в том числе связанные с последствиями экономических санкций; значительные масштабы коррупции и излишние административные барьеры; высокий уровень социального неравенства и региональной дифференциации населения; недостаточность уровня правового сознания граждан и развития институтов гражданского общества¹. Ключевые факторы внешней среды характеризуются следующими сторонами.

Политическая сторона представлена органами государственной власти, партиями различной направленности и группами; системой взглядов на общественную организацию, особенностями этапов становления и развития современного государства, лидерами, проводящими в жизнь политику государства. Политические факторы характеризуют уровень стабильности политической обстановки, содержание правительственных программ и программ ведущих партий и политических группировок, защиту государством интересов. При изучении данной составляющей должна быть получена информация относительно целей развития общества и регионов, приоритетных отраслей экономики, характера политической борьбы, силы различных лоббистских групп, возможности и направлений развития политической системы, способности правительства эффективно про-

¹ Подпрограмма «Полиция» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействия преступности» // Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействия преступности»».

водить в жизнь свою программу, степени ее общественной поддержки или сопротивления.

Экономическая сторона определяется уровнем развития и особенностями рыночного механизма. В первую очередь речь идет о темпах экономического роста, бюджете страны и его выполнении, доступности ресурсов, объемах производства и торговли, уровне и распределении доходов, расходов и сбережений населения, покупательной способности отдельных слоев населения и организаций, уровне безработицы, уровне налогообложения, инфляции, процентной ставке, производительности труда, величине заработной платы и т. д.

Социальная сторона представляет собой комплекс социальных явлений и процессов. Они характеризуются уровнем образования, трудовой этикой, положением различных слоев общества, уровнем социальной стабильности или взрывоопасности, характером социальных конфликтов, социальной борьбой и т. д.

Технологическая сторона представлена факторами научно-технического прогресса в области производства, материалов и продуктов.

Демографическая сторона характеризуется численностью и половозрастным составом населения, уровнем и темпами рождаемости и смертности, плотностью населения и его миграцией, представлениями о семье и т. д.

Правовая сторона характеризуется сложностью и подвижностью, иногда неопределенностью правового поля. Устанавливает права, ответственность и обязанности основных субъектов – населения, общества, государства. Анализ правовой стороны должен состоять в изучении как содержания правовых актов, так и существующей реализации их соблюдения.

По аналогичному алгоритму оценивается состояние преступности, где критериями оценки могут служить¹:

- уровень преступности; динамика преступности в целом, конкретных групп, а также отдельных видов наиболее распространенных преступлений; структура преступности; территориальная (линейная, объектовая) распространенность преступности и конкретных видов преступных посягательств;
- уровень скрытной (латентной) преступности;

¹ Герасимов В.В. Совершенствование деятельности органов внутренних дел по реагированию на изменения оперативной обстановки в регионе. М., 2006. С. 17.

– степень преступной активности конкретных групп населения, в том числе несовершеннолетних, женщин, лиц, ранее совершавших преступления, не имеющих постоянного источника дохода, и др.;

– виктимологические стороны преступности;

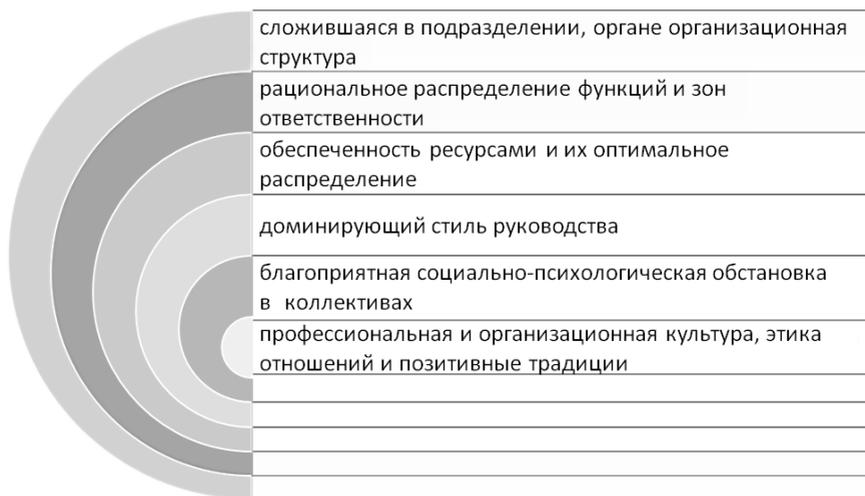
– состояние противодействия экстремизму и терроризму, организованной и экономической преступности и коррупции, незаконному обороту наркотиков и оружия;

– состояние правопорядка на улицах и в других общественных местах;

– состояние безопасности дорожного движения.

Внутренняя среда для ОВД понимается как совокупность характеристик правоохранительного субъекта, его внутренних сил и слабостей, влияющих на положение и результаты работы правоохранительного субъекта по обеспечению социальной безопасности общества от угроз преступности¹.

Можно схематично отразить внутреннюю среду ОВД.



Внутренняя среда является средой прямого воздействия на состояние и развитие ОВД.

¹ Теоретические вопросы управления в правоохранительной сфере: курс лекций / науч. ред. В. Б. Коробов. М., 2010. С. 163.

1. 4. Адаптивность механизма управления в условиях осложнения оперативной обстановки

Эффективность управления в социальных системах повсеместно имеет прямую зависимость от возможностей использования адаптивного механизма. Идея о гибкости, своевременной и адекватной перестройке механизма управления в различных условиях функционирования во внешней среде относится и к правоохранительной системе. При осложнении оперативной обстановки требуются изменения повседневной модели работы линейных и функциональных подразделений и территориального органа МВД России в целом, формирование системы управления, обладающей высокой степенью адаптивности к растущей сложности криминальной ситуации, которой невозможно достичь в повседневных условиях оперативно-служебной деятельности.

В базах данных МВД России существует интересный документ, который на данный момент утратил силу, связанный с концептуальным развитием системы МВД России, вызванным обострением криминогенной обстановки и все возрастающими требованиями гражданского общества к правоохранительной деятельности системы МВД России при построении демократического правового государства¹.

Эти преобразования намечено осуществлять на основе ряда принципов, актуальность которых и в настоящее время не вызывает сомнения:

- целостности и единства системы МВД России при сочетании централизованной вертикали федеральной подчиненности и самостоятельности территориальных ОВД субъектов федерации, транспортных подразделений;
- научности, преемственности, плановости и эволюционного осуществления возможных преобразований;
- надежности системы управления, которая должна быть ориентирована на обеспечение стабильности и мобильности всех звеньев системы, организацию адекватного и оперативного реагирования на любые изменения оперативной обстановки;
- рациональной минимизации объема направлений деятельности (функций), их оптимизации, конкретизации и равномерно распределения между различными подразделениями системы;

¹ О Концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России: приказ МВД России от 20 марта 1996 г. № 145 (утратил силу в связи с изданием приказа МВД России от 24 мая 2007 г. № 462).

- оптимальной простоты и гибкости организационных структур;
- приоритетной ориентации деятельности всех подразделений, независимо от их функционального предназначения, на решение задач противодействия преступности и обеспечения общественной безопасности.

Полагаем, эти принципы в полной мере должны быть положены в основу совершенствования механизма управления при различных условиях состояния оперативной обстановки.

Адаптивность механизма управления ОВД при осложнении оперативной обстановки определяется способностью эффективно выполнять заданные функции в определенном диапазоне изменяющихся условий. Чем относительно шире этот диапазон, тем более адаптивной считается структура. Данный показатель можно представить как уровень, при котором организация реагирует на изменения ее внутренней и внешней среды. Адаптивность рассматривается здесь как промежуточный критерий, более абстрактный, чем уровень, структура, динамика преступности. Этот критерий относится к способности руководителя воспринимать изменения как внешней, так и внутренней среды подразделения, органа.

Низкая эффективность организации работы в ОВД, которая проявляется в резком росте преступности, грубых нарушениях дисциплины и законности, неумении (нежелании) раскрытия преступлений, задержания преступников, сигнализирует о необходимости внести изменения в тактику и стратегию управления. Недостаточный уровень гибкости руководства, при котором затрудняется адаптация организации работы к изменениям оперативной обстановки, означает угрозу эскалации уровня ее сложности.

Адаптивность в широком смысле понимается как приспособляемость системы к изменению внешних и внутренних условий. Адаптивной моделью управления является такая модель, в которой при существенных изменениях характеристик факторов внешней среды (состояния преступности) соразмерно происходят соответствующие изменения в организационной структуре, параметрах (принципах, формах и методах) управления с целью обеспечения стабильности функционирования территориальных органов МВД России.

В нормативной базе, специальной литературе и практике очень часто применяется термин «сложная оперативная обстановка». Представляется, что классификацию оперативной обста-

новки по степеням сложности наиболее логично выстроить следующим образом.

Первый уровень – это чрезвычайная степень (кризисная ситуация), которая характеризуется признаками режима чрезвычайного положения¹. В нормативных актах кризисная ситуация трактуется как совокупность обстоятельств, связанных с возникновением на территории Российской Федерации чрезвычайной ситуации, введением одного из особых правовых режимов, определенных федеральными конституционными, федеральными законами РФ.

Чрезвычайное положение может и должно рассматриваться как максимально опасное состояние оперативной обстановки по степени тревожности (причем важно, что содержание, пределы этого тревожного состояния уже имеют законодательную основу), после которой ее классификация должна продолжаться по уровню уменьшения степеней тревожности.

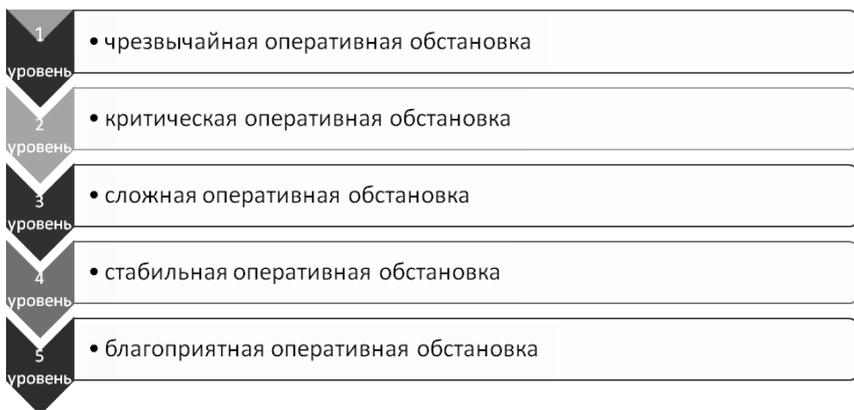
Второй уровень – критическая оперативная обстановка, под которой должна пониматься оперативная обстановка, имеющая, прежде всего, признаки чрезвычайного положения при условии, что сам режим чрезвычайного положения легитимно введен не был, или имеющая хотя бы один из признаков чрезвычайных обстоятельств.

Третий уровень – сложная оперативная обстановка, которая характеризуется резким увеличением количества преступлений, их сложностью, тяжестью, серийностью, низким уровнем раскрытия, общественным резонансом, характерными изменениями внешней среды, неадекватным ресурсным обеспечением оперативно-служебной деятельности.

Четвертый уровень – обстановка без осложнений, характеризуется отсутствием факторов чрезвычайной, сложной и критической обстановок.

И, наконец, пятый уровень – благоприятная оперативная обстановка, которая характеризуется снижением количества зарегистрированных преступлений и административных правонарушений, повышением раскрываемости, качеством следствия и дознания.

¹ Овчинников В. В., Новиков М. П. О некоторых вопросах деятельности территориальных органов и внутренних войск МВД России при обеспечении режима чрезвычайного положения в условиях кризисных ситуаций // Труды Академии управления МВД России. 2012. № 2. С. 73–75; Степанов А. Г. Организационно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти в кризисных ситуациях: учеб. пособие / под ред. А. Ф. Майдыкова. М., 2010.



В зависимости от целей, объема и характера анализируемой информации выделяются виды оперативной обстановки, которые могут быть классифицированы¹:

– по признаку полноты изучения условий функционирования – комплексная (общая) и специализированная (частная) оперативная обстановка. Комплексная оперативная обстановка основывается на изучении совокупности условий, определяющих деятельность ОВД по всем линиям работы. Специализированная оперативная обстановка связана с изучением отдельных блоков оперативной обстановки, линий деятельности органов и подразделений или видов правонарушений и т. д.;

– по территориальному признаку – оперативная обстановка в масштабе республики, края, области, зоны, города, муниципального образования, населенного пункта сельской местности;

– по временному признаку – оперативная обстановка суточная, недельная, декадная, месячная, квартальная, полугодовая, девяти-месячная, годовая.

Таким образом, конкретное состояние оперативной обстановки требует определенных изменений. Именно адаптивное управление возможно при появлении осложнений в оперативной обстановке. Целевое предназначение адаптивного подхода заключается в своевременном устранении или существенном уменьшении негативного воздействия на состояние преступности в зоне обслуживания различных факторов как во внешней среде, так и в системе территориальных ОВД.

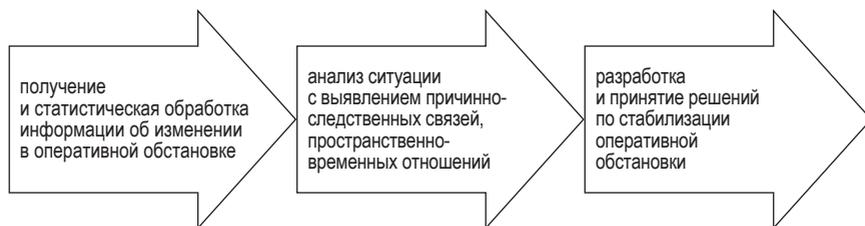
¹ Семенов Е.Ю. Основы управления в органах внутренних дел: альбом схем. Орел, 2008. С. 18.

Анализ нормативных актов, тематических материалов¹ дает основания предложить алгоритм выявления осложнений в оперативной обстановке:

- анализ состояния системы управления персоналом;
- выявление причин снижения эффективности адаптивности управления персоналом;
- разработка заданий для подразделений;
- сбор, анализ, обработка полученной информации от подразделений предприятия;
- сбор, анализ, обработка информации об изменениях внешних факторов;
- подготовка материалов для обсуждения с менеджерами;
- разработка плана действий;
- разработка предложений по совершенствованию адаптивного механизма системы управления персоналом;
- внедрение предложений и оценка их эффективности.

Анализ информации о состоянии правопорядка и результатах оперативно-служебной деятельности является начальным этапом процесса управления, когда оцениваются результаты осуществленных мероприятий. Эта оценка, в свою очередь, является началом следующей стадии управленческого цикла – разработки мер по совершенствованию работы. В этом и состоит непрерывность процесса управления, успех которого определяется качеством и полнотой анализа информации.

Схема информационного сопровождения обнаружения осложнений в оперативной обстановке выглядит следующим образом:



¹ Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 335 // СТРАС «Юрист»; Организация управления органами внутренних дел: учебник / под общ. ред. А. М. Кононова, И. Ю. Захватова. М., 2017; *Клушин О.З.* Оперативная обстановка: понятие, анализ, прогноз: учеб. пособие. М., 2011; *Ульянов А.Д.* Контроль служебной деятельности как способ обеспечения исполнительской дисциплины в территориальных органах МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 1 (45); *Федорова О. Б., Хейло Л.Г.* Статистические методы анализа, оценки и прогнозирования оперативной обстановки: учеб.-метод. пособие. М., 2018.

Повышение адаптивности системы управления ОВД является не самоцелью, а необходимым средством стабильной и эффективной работы подразделений, органов в целом в условиях осложнения оперативной обстановки.

Анализ нормативной базы, специальной литературы¹ дает основания говорить, что адаптивная структура управления должна отличаться следующими характеристиками:

– обладать высокой оперативностью, гибкостью, которая позволяет быстро менять организационную структуру, формы и методы работы в изменяющихся условиях, чтобы минимизировать риски сложности оперативной обстановки. Так, приказом МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 предусмотрено делегирование руководителю (начальнику) территориального органа МВД России права принимать решение о включении в состав штаба иных самостоятельных подразделений с учетом оперативной обстановки и местных условий. Определение перечня таких подразделений также отнесено к компетенции руководителя (начальника) территориального органа МВД России²;

– быть адекватной различным условиям сложности оперативной обстановки, требующей обновленных форм и методов контроля, организации оперативно-служебной деятельности. Так, в соответствии с Положением об Оперативном штабе МВД России по профилактике правонарушений для решения первоочередных задач по охране правопорядка и общественной безопасности в условиях подготовки и проведения общественно значимых политических, культурно-зрелищных и спортивных мероприятий международного, федерального (межрегионального) масштаба руководителю ОШ МВД России дается право временно включать в его состав должностных лиц руководящего состава структурных подразделений МВД России, не упомянутых в приложении к Положению³;

¹ О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 (ред. от 8 ноября 2018 г.) // СТРАС «Юрист»; *Петров М. П.* Совершенствование методов административно-правового регулирования инновационной деятельности // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 10; *Медведев Д. А.* Конституция, функции Правительства России и эффективные технологии управления // Закон. 2013. № 12; Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / под ред. С. А. Старостина. М., 2017.

² О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 (ред. от 8 ноября 2018 г.) // СТРАС «Юрист».

³ П. 9 Положения об Оперативном штабе МВД России по профилактике правонарушений – приложение № 2 к приказу МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О дея-

- учитывать резко возросшие требования к оценке правоохранительной работы населением;
- иметь в виду жесткие ограничительные условия в потенциальных возможностях ресурсного обеспечения оперативно-служебной деятельности;
- принимать во внимание интегративность внешней среды и необходимость тщательного мониторинга ее возможных изменений.

Отсюда исследователи сформулировали ряд принципов, присущих функционированию адаптивных систем.

1. Принцип необходимого разнообразия. Он основан на фундаментальном постулате, разработанном У.Р. Эшби, суть которого заключается в том, что разнообразие в изменении организации должно быть не меньше разнообразия в изменениях среды функционирования. Иными словами, в процессе функционирования ОВД чем больше появляется изменений в криминальной обстановке (уровне, динамике, структуре, географии преступности) и факторах, детерминирующих эту ситуацию, тем адекватнее должны происходить изменения в структуре, формах и методах противодействия преступности, управленческом воздействии на систему ОВД. Нарушение требований принципа необходимого разнообразия может привести к деструктивным процессам (диспропорции организационного построения и развития, конфликтам интересов, обострению всевозможных противоречий).

Например, в Великобритании наряду с другими структурными образованиями существовало Агентство по противодействию организованной преступности (Serious Organised Crime Agency – SOCA), созданное в начале XXI века. В соответствии с государственным законом «О полиции и борьбе с организованной преступностью» 7 октября 2013 г. прекратило свою работу и было распущено. С этой даты вновь созданное *Национальное агентство по противодействию преступности (The National Crime Agency – NCA)* является головным подразделением с возложением функции по координации деятельности в сфере борьбы с организованными преступными деяниями.

В организационную структуру NCA входят несколько структурных подразделений: подразделение пограничного контроля (The Border Policing Command), которое обеспечивает безопасность морских границ; подразделение по борьбе с преступностью в сфере экономики (Economic Crime Command) с задачей минимизации влияния экономической преступности, противодействия финанси-

тельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» (ред. от 28 ноября 2017 г.) // СТРАС «Юристы».

рованию организованной преступности по всему государству¹; подразделения противодействия организованной преступности (The Organised Crime Command), которые организуют и координируют в национальном масштабе комплекс мер по поиску, выявлению, прекращению организованных форм преступной деятельности и привлечению виновных к уголовной ответственности; национальное подразделение по киберпреступности (National Cyber Crime Unit), которое осуществляет сотрудничество с различными специализированными органами и координирует работу по противодействию киберугрозам.

Можно добавить, что существует целесообразность в рассмотрении вопроса о формировании аналогичных подразделений в России².

2. Принцип «слабого звена», суть которого заключается в том, что стабильность системы определяется устойчивостью ее слабейшего элемента³. Анализ научной литературы дает возможность разработки алгоритма выявления «слабого звена» и направлений повышения структурной устойчивости:

1) анализ структурной устойчивости отдельных компонентов оперативно-служебной деятельности подразделения, ОВД и их влияния на результативность и эффективность;

2) выявление «слабых звеньев» в подразделении, органе внутренних дел, обладающих наименьшей структурной устойчивостью;

3) определение размера внутренних возможностей структурной устойчивости «слабого звена», сдерживающего эффективность деятельности подразделения, органа;

4) разработка мер по повышению частичной оргструктурной устойчивости «слабого звена»;

5) корректировка перечня мероприятий по повышению потенциала структурной устойчивости иных подразделений органа внутренних дел, адекватно восстановлению устойчивости «слабого звена».

Игнорирование данного принципа влечет в управлении потерю ориентиров, учитывающих степень сложности и первоочередности задач, выполняемых различными подразделениями в многофункциональной системе ОВД.

¹ В России такие задачи для органов внутренних дел отсутствуют // *Ильин А.Е.* Проблемы правового обеспечения противодействия организованной преступности // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 4 (36).

² *Важенина И.В.* Специальные полицейские силы Великобритании: история и современность // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 3 (43). С. 144–145.

³ *Богданов А.А.* Тектология (всеобщая организационная наука): в 2 кн. М., 1989.

3. Принцип дуального управления. Управляющее воздействие имеет двойственный характер. С одной стороны, оно организует и упорядочивает оперативно-служебную работу подразделений, с другой – при обратной связи субъект управления (руководители подразделений) анализирует промежуточные и конечные результаты деятельности для последующей корректировки управляющих воздействий. Иными словами, структура и содержание управляющих воздействий не могут быть постоянными, а должны варьироваться в соответствии с изменениями в оперативной обстановке для приведения ее к состоянию, удовлетворяющему общественные потребности.

4. Принцип обратной связи. Хорошо отлаженная обратная связь дает возможность мониторинга (измерения) характеристик состояния преступности для выработки соответствующих решений и управляющих воздействий на сотрудников при осуществлении оперативно-служебной деятельности.

Глава 2. Методология анализа и оценки компонентов оперативной обстановки

2.1. Анализ факторов внешней среды на территории обслуживания ОВД

Руководителю ОВД, принимающему управленческие решения, необходимо владеть в полном объеме всей необходимой и достаточной информацией для эффективного руководства подчиненными подразделениями. Он должен знать, в каких условиях работают его подразделения (внешняя среда), каково состояние преступности, того социального явления, ради противодействия которому ОВД и предназначены, каково состояние и результаты работы подчиненных на текущий момент и какие силы и средства имеются в наличии.

Таким образом, большинство авторов рассматривают понятие «оперативная обстановка» в качестве объекта анализа и оценки среды функционирования ОВД. Безусловно, такой подход во многом оправдан, поскольку позволяет выработать методологию изучения факторов и условий, в которых ОВД решают поставленные перед ними задачи.

Основными факторами внешней среды, значимыми для организации деятельности ОВД, являются преступления и иные правонарушения, причины и условия, их обуславливающие и порождающие. Однако, исходя из выводов науки криминологии, некоторые социальные закономерности (экономические, политические, демографические, социокультурные, национально-этнические, государственно-правовые и прочие) могут приобретать при организации деятельности ОВД заметную роль, т. е. необходимым становится их знание и учет.

В настоящее время к движущей силе, определяющей особенности внешней среды, относятся факторы, обстоятельства, процессы, которые оказывают негативное влияние на социально-экономическое и общественно-политическое положение в стране.

Однако здесь встает методологический вопрос: каков удельный вес того или иного фактора или их совокупности, прямо или

косвенно влияющих на количество социальных катаклизмов, криминальную ситуацию? Так, деятельность «финансовых пирамид» как способ противоправного обогащения во многом способствует росту социальной напряженности. По данным МВД России, только по уголовным делам, находившимся в производстве в 2018 г., признаны потерпевшими 107,6 тыс. лиц, размер причиненного ущерба составил свыше 18 млрд рублей¹.

Воздействуют ли на криминальную обстановку средства массовой информации? В какой степени миграционная обстановка в стране влияет на криминогенный фон? Научные сотрудники пытаются ответить на эти вопросы². Так, по мнению исследователей, удельный вес наиболее значимых факторных комплексов, влияющих на возможность роста (снижения) антиобщественной активности, выглядит следующим образом: экономические факторы – 36,1 %; социальные факторы – 33,4 %; политико-правовые факторы – 13,3 %; демографические факторы – 8,0 %; организационно-технические факторы – 4,8 %; культурные факторы – 4,4 %³.

Отметим обстоятельства, которые характеризуют факторы, подлежащие учету и анализу, и их влияние на антиобщественное поведение граждан и криминальную ситуацию⁴.

Существование преступности объясняется сложным переплетением причинно-следственных биосоциальных свойств и факторов.

Для правоохранительной системы в целом и ОВД в частности практическую значимость имеют те факторы и условия, которые практически значимы в конкретный период и чье влияние на криминальную ситуацию существенно. Эта значимость выявляется с помощью корреляционного анализа, экспертной оценки.

Совокупность факторов изменчива в силу двойственности и противоречивости внешней среды.

¹ Об объявлении решения коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. № 2км/2: приказ МВД России от 4 июля 2019 г. № 447 // СТРАС «Юрист».

² *Ахимова Р.В.* Криминогенные воздействия средств массовой информации // Научный портал МВД России. 2013. № 2 (22). С. 52–56; *Никитенко И.В.* Изменения в структуре миграционных потоков и их влияние на криминогенный фон // Там же. С. 47–51.

³ *Федоров П. А., Харламов В. С.* Факторный анализ региональной преступности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 3 (55). С. 104.

⁴ *Клушин О.З.* Оперативная обстановка: понятие, анализ, прогноз: учеб. пособие. М., 2010. С. 48–51.

Ключевые факторы внешней среды характеризуются следующими сторонами: политической, экономической, социальной, технологической, демографической, правовой.

Таким образом, имеются основания выстроить общий подход к анализу и оценке факторов внешней среды:

- анализ уголовного и административного законодательства с позиций его изменений в сторону ужесточения или смягчения, что может повлиять на объем регистрируемой преступности;
- изучение отклонений в демографическом секторе: изменение численности населения, половозрастной структуры, жизненного уровня, занятости, миграционных процессов, этнического состава;
- исследование изменений, произошедших в анализируемом периоде в социально-экономической сфере региона;
- анализ социально-политических, экономических факторов и их влияния на конкретное состояние правопорядка.

2.2. Анализ криминальной ситуации на территории обслуживания

Понятие «оперативная обстановка» в широком смысле применяется к любым ситуациям деятельности ОВД, возникающим в ходе правоохранительной работы. В более узком смысле оно употребляется для обозначения совокупности условий и обстоятельств, подлежащих изучению и учету с целью правильной организации мероприятий по охране общественного порядка и противодействию преступности.

Конечно, феномен преступности как социального явления относится к компоненту внешней среды. Однако методологический подход, связанный с ее обособлением в самостоятельный блок, легко объясним. Преступность представляет собой срез социальной жизни, для противодействия которому создана и существует полицейская система.

Чтобы представить фактическое состояние такого элемента оперативной обстановки, как преступность, недостаточно располагать только цифровыми данными о нем. В практической деятельности зачастую возникает необходимость собрать дополнительные сведения, с тем чтобы по второстепенным признакам и явлениям установить сущность обстановки на территории, т. е. обстоятельства, имеющие существенное значение для организации борьбы с преступностью.

В некоторых случаях в данные об оперативной обстановке в регионе необходимо вносить определенные коррективы, в частности обусловленные наличием латентной преступности. Следо-

вательно, под оперативной обстановкой нужно понимать реально существующие условия, в которых действует конкретный орган, а не совокупность сведений о них.

2.3. Анализ и оценка оперативно-служебной деятельности ОВД

Укрепление правопорядка не может рассматриваться субъектом управления только как ведомственная проблема, так как его состояние определяется множеством объективных факторов, лежащих вне сферы воздействия ОВД. Социальная природа преступности и ее причин соответственно определяет и социальный характер мер ее предупреждения. Исходя из этого, противодействие преступности понимается как применение комплекса экономических, идеологических, социально-культурных, воспитательных и правовых мер. Однако уровень противодействия, качество этой работы (но не непосредственно рост или снижение преступности) зависит и от деятельности ОВД. Поэтому при организации оперативно-служебной деятельности необходимо учитывать реальные возможности и наличие собственных сил ОВД, не принижая и не переоценивая роли последних.

Анализ и оценка оперативно-служебной деятельности занимает ключевое место управления. Необходимо добиваться убеждения, что эта работа является не простой фиксацией статистических сведений, но мощным средством воздействия на улучшение деятельности ОВД.

Изучение ведомственных документов территориальных ОВД различного уровня, касающихся оценки оперативно-служебной деятельности, свидетельствует об отсутствии элементов анализа и оценки криминальной ситуации, простейшей попытки выявления причин и условий, способствовавших осложнению оперативной обстановки. Преобладают штампы: «активизируется работа...», «выработан ряд мер...». Этот вывод нашел свое подтверждение в проведенном нами социологическом исследовании руководящего состава ОВД. Так, начальники штабов ОМВД России, УТ МВД России по ФО (60 %), начальники подразделений анализа, планирования, контроля штабов (53 %) самокритично отметили, что вопросы объема, качества информационных материалов для анализа и оценки оперативно-служебной деятельности нуждаются в существенном улучшении и нормативно-правовой регламентации.

Недопонимание роли анализа и оценки оперативно-служебной деятельности вызвано доминированием административно-командного подхода в управлении. При этом цель управления размывается, процесс отрывается от содержания и начинает функционировать сам по себе. Оценка оперативно-служебной деятельности ОВД затруднена как в методическом, так и в организационном отношении. Даже знание о наличии необходимой информации не гарантирует ее получение, ибо отношения между источниками и потребителями информации в целом недостаточно регламентированы.

Изучая информацию, а равно и процессы, связанные с ее поиском, сбором, накоплением, обработкой и передачей, необходимо особо отметить, что она является неизменным атрибутом социального управления, в том числе и управления правоохранительной деятельностью. Организационно-практическая деятельность начальника ОВД во многом носит информационный характер, так как включает получение сообщений, необходимых для принятия решений, и по каналам обратной связи сведений о реализации ранее принятых решений, о состоянии преступности и функционировании ОВД. Более того, можно согласиться с тем, что улучшение результативности оперативно-служебной деятельности ОВД находится в прямой зависимости от уровня информационно-телекоммуникационного обеспечения, которое обуславливает оперативность реагирования на заявления и сообщения о преступлениях и по существу определяет работу по профилактике, раскрытию и расследованию преступлений.

Как профессиональный термин «оперативно-служебная деятельность» широко используется в нормативных, организационно-методических и иных документах, а также в специальной литературе ОВД. Поскольку дать исчерпывающую и точную картину взаимодействия различных компонентов оперативно-служебной деятельности невозможно, то целесообразно выделить и рассмотреть ее укрупненные блоки компонентов, ограничившись строгим определением наиболее существенных взаимосвязей между ними. При этом необходимо отметить, что понятие оперативно-служебной деятельности, как и всякое иное понятие, является абстракцией, в той или иной мере отражающей ее сущность, а характеризующие оперативную обстановку условия проявляются через информацию, дающую возможность субъекту управления представить ее в виде модели.

Модель оперативно-служебной деятельности отражает состояние сил и средств ОВД, их дислокацию на обслуживаемой тер-

ритории, распределение по подразделениям, нагрузки в расчете на одного сотрудника, качественный состав, количественный комплект штатов и некоторые другие данные. Наиболее полные сведения об управляемой подсистеме, результатах ее деятельности дают возможность аппарату управления маневрировать этими силами и средствами, своевременно направлять усилия на решение наиболее важных задач противодействия преступности, охраны общественного порядка.

Изучение оперативно-служебной деятельности представляет ряд последовательных и логически взаимосвязанных этапов, содержание которых должно быть заранее определено, а выполнение обеспечено путем соответствующей подготовки и оперативного руководства. Основными этапами этого процесса являются: сбор имеющейся информации и получение дополнительных сведений из иных источников о внешних и внутренних условиях функционирования ОВД; аналитическая обработка собранной информации; оценка изменения состояния оперативно-служебной деятельности по сравнению с базовым (предшествующим) периодом; оценка реализации поставленных задач, плановых мероприятий и отклонений от прогнозов; формулирование выводов по результатам анализа, итоговая оценка оперативно-служебной деятельности на территории республики, края, области.

Целевое предназначение анализа и оценки оперативно-служебной деятельности состоит в выявлении и познании общих тенденций оперативно-служебной деятельности, определении путей и способов повышения результативности работы. Задачами анализа являются:

- исследование установленных ведомственными нормативными правовыми актами отдельных показателей оперативно-служебной деятельности и определение на этой основе ее фактического состояния;

- оценка эффективности оперативно-служебной и боевой деятельности и определение степени влияния работы ОВД на состояние преступности и правопорядка;

- выявление неиспользованных резервов и возможностей повышения эффективности оперативно-служебной деятельности для принятия последующих управленческих решений.

В общем плане анализ затрагивает ресурсную обеспеченность: структуру ОВД, его подразделений, расстановку сил и средств, динамику штатной численности и укомплектованности, качественный состав кадров, нагрузку на личный состав по основным

показателям, плотность сотрудников ОВД, финансовую обеспеченность, материально-техническую оснащенность ОВД.

Алгоритм анализа и оценки состояния ресурсного обеспечения выстраивается следующим образом.

1. Определение динамики численности имеющихся сил за тот же период, за который изучалась динамика преступности.

2. Изучение динамики изменения количества и плотности отдельных подразделений. Важно сравнить темпы изменения численности полиции с темпами численности населения, количества преступлений и иных правонарушений (плотность). Это сравнение позволит, в частности, обосновать при необходимости предложения в МВД России об увеличении численности личного состава, сделать выводы о том, отстает ли рост количества сотрудников от роста преступности (или наоборот).

3. Определение нагрузки на сотрудников различных подразделений.

4. Изучение структурного построения в ОВД для выяснения разумности распределения имеющейся численности для решения оперативно-служебных задач, определение степени загруженности работой каждого подразделения. Так, в настоящее время требуется совершенствование правовых механизмов защиты экономики государства от налоговых преступлений. Это позволит создать условия для исключения излишнего уголовно-правового давления на предпринимателей, что соответствует задачам, поставленным Президентом РФ перед ОВД. Цифры свидетельствуют о том, что в 2018 г. число раскрытых преступлений по линии финансово-кредитной системы (ФКС) сократилось в МВД по Республике Татарстан, ГУ МВД России по Свердловской области, управлениях МВД России по Архангельской, Астраханской, Брянской, Ивановской, Рязанской и Ярославской областям. Одновременно в указанных подразделениях произошло снижение количества раскрытых по оперативным данным преступлений. МВД России дало указание вышеназванным территориальным органам проработать вопрос о целесообразности корректировки организационно-штатного построения подразделений ЭБиПК¹.

5. Изучение количественных и качественных характеристик кадрового состава.

¹ Об объявлении решения коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. № 2км/2 по вопросу о проблемах выявления и раскрытия преступлений в финансово-кредитной системе: приказ МВД России от 4 июля 2019 г. № 447 // СТРАС «Юрист».

6. Исследование состояния работы с руководящими кадрами по ОВД в целом, а также по подразделениям.

7. Изучение проблемы обеспечения законности и дисциплины.

К показателям, характеризующим деятельность (результаты работы) ОВД, относятся: предотвращение правонарушений, в т. ч. направленных на безопасность дорожного движения; разрешение заявлений и сообщений о правонарушениях; раскрытие преступлений; розыск преступников и иных лиц; качество и своевременность расследования уголовных дел; состояние правонарушений, наказуемых в административном порядке; общепрофилактическая деятельность.

В методическом плане показатели, характеризующие состояние и результаты оперативно-служебной деятельности, удобно классифицировать по нескольким группам. Показатели первой группы опосредованно (косвенно) отражают итог оперативно-служебной деятельности через показатели изменения в состоянии, структуре, динамике, распространенности правонарушений, лиц, их совершивших, влияние работы личного состава ОВД на состояние преступности, общественного порядка и общественной безопасности. Показатели второй группы отражают объем оперативно-служебной деятельности, они прямо свидетельствуют о количестве и качестве проведенных оперативно-служебных действий, операций, мероприятий. Показатели третьей группы характеризуют результаты использования сил и средств: раскрываемость преступлений, расследование уголовных дел, изъятие незаконно хранящегося оружия, боеприпасов, взрывчатых и наркотических средств, установление лиц, совершивших правонарушения, использование подсобного аппарата, оперативно-технических средств, иных ресурсов, личного состава, показатели различного рода нагрузок, временных затрат, возмещение ущерба. Показатели четвертой группы отражают показатели-нормативы, количественно выражающие различного рода требования к проведению оперативно-служебной деятельности: сроки предварительного следствия, проведения дознания, содержания под стражей, нормативы нагрузок на личный состав.

Расчет статистической оценки производится по показателям, отражающим конечный результат деятельности территориального органа МВД России по следующим направлениям (п. 5.2.2.1 приказа МВД России № 1040 – 2013 г.): защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление, раскрытие и расследование преступле-

ний; 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.

Анализ и оценка оперативно-служебной деятельности необходимы не только в конкретной службе, но и при интеграции усилий нескольких подразделений (конкретных исполнителей) для решения актуальных задач противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности. Не должно быть «перетягивания одеяла на свою сторону» и соревновательности среди подразделений при выполнении поставленных задач.

Анализ и оценка – заключительная стадия контроля, в рамках которой делаются выводы из предшествующего изучения какой-либо системы, явления, деятельности. Оценка рассматривается как процесс и результат определения уровня (степени) выполнения ОВД стоящих перед ними задач за соответствующий период на основе установленных критериев и показателей. Так, например, число расследованных преступлений, рассмотренных заявлений и сообщений, материалов на рассмотрении в подразделениях ОВД, проведенных оперативно-разыскных мероприятий относится к показателю оценки величины (объема) проделанной работы и измеряется в количественных единицах. Оценка же эффективности работы связана с совокупностью свойств и характеристик деятельности, которые удовлетворяют потребности граждан, общества, государства в обеспечении общественного порядка, профилактике, противодействии преступности, т. е. с качеством работы.

Можно согласиться с авторами, которые подчеркивают, что в качестве основных показателей вневедомственного анализа и оценки безопасности населения и оперативно-служебной деятельности ОВД выделена не только уверенность граждан в обеспечении защищенности своих неимущественных и имущественных интересов от антиобщественных действий (бездействий), но и степень доверия к ОВД в реальной защите от преступных посягательств. Вместе с тем важнейшую значимость приобретает оценка правоохранительной работы ОВД как органа исполнительной власти государства по защищенности интересов каждого человека,

фактический уровень виктимизации граждан (доля населения, подвергшаяся преступным посягательствам)¹.

Таким образом, цель оценки заключается в определении эффективности деятельности территориальных органов МВД России, в том числе полиции, по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности². Иными словами, такие категории, как анализ, оценка деятельности, неразрывно связаны. Отсюда вытекает суждение о том, что при анализе оперативно-служебной деятельности в обязательном порядке анализируется нормативная база, связанная с оценочными категориями и методологией оценки оперативно-служебной деятельности в территориальных органах МВД России. В этой связи рассмотрим Методику изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России³ на предмет того, какие показатели контрольной деятельности оцениваются при изучении основных направлений управленческой деятельности, по существу «контроль контроля».

Основанием для разработки и применения Методики является Инструкция по организации и проведению инспектирования, контрольных и целевых проверок деятельности ОВД, утвержденная приказом МВД России от 3 февраля 2012 г. №77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации». Распоряжением МВД России от 3 марта 2017 г. № 1/2501 отменено распоряжение МВД России от 24 апреля 2012 г. № 1/3236 «Об изучении и оценке деятельности штабных подразделений и инспекций территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровне», по существу детализирующее управленческие аспекты оперативно-служебной деятельности.

Рассмотрим сравнительную таблицу по анализу всего двух ведомственных нормативных актов с оценочными показателями контрольной деятельности по отдельным направлениям.

¹ Булавчик В.Г. Аспекты изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел // Алтайский юридический вестник. 2016. № 1 (13). С. 60.

² Под эффективностью деятельности понимается ее результативность и экономичность, т. е. способность при наименьших затратах кадровых, финансовых, материальных и иных ресурсов обеспечить достижение целей, стоящих перед ОВД.

³ Об утверждении Методики изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России: распоряжение МВД России от 3 марта 2017 г. № 1/2501 // СТРАС «Юрист».

№	Распоряжение МВД России от 24 апреля 2012 г. № 1/3236 (утратило силу)	Распоряжение МВД России от 3 марта 2017 г. № 1/2501
Направление «Управление подчиненными органами и подразделениями»		
1	Организация и осуществление контроля за деятельностью штабов нижестоящих органов	Организационно-правовое обеспечение контрольной деятельности
2	Организация и осуществление зонального контроля	Документальный зональный контроль за деятельностью подчиненных органов
3	Организация и проведение инспекторских, контрольных и целевых проверок деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне и подразделений аппарата	Организация и проведение инспекторских и целевых проверок подчиненных органов
4	Организация и осуществление особого контроля за деятельностью подконтрольных органов	Особый контроль за деятельностью подчиненных органов
5		Стабильность контролирующего воздействия при исполнении поручений
6	Осуществление контроля за организацией и эффективностью служебных командировок в территориальном органе	

На первый взгляд, количественное выражение проверочной работы, куда входит анализ и оценка деятельности, в новом документе на порядок ниже. Однако с учетом общей тенденции к сокращению оценочных показателей нельзя категорично говорить об уменьшении уровня контроля. Тем более такой показатель по направлению «Управление подчиненными органами и подразделениями», как оценка организационно-правового обеспечения контрольной деятельности, и его индикатор, отображающий изменения какого-либо параметра контролируемого процесса: наличие и исполнение правового акта, регламентирующего организацию ведомственного контроля за деятельностью подчи-

ненных органов, – может включать один фрагмент всестороннего анализа оперативно-служебной деятельности по реализации правоохранительных задач.

Однако он важен с точки зрения общего подхода к анализу и оценке качества работы. Возьмем простой пример – качество информационно-аналитической деятельности, которая должна обеспечить выработку реально значимых управленческих решений. Каковы критерии практической значимости информационно-аналитического обеспечения деятельности руководящего состава, иными словами, качества документов? На данный вопрос нет ответа. По существу, оценка зависит от усмотрения проверяющего.

Предлагается общий подход к критериям оценки информационно-аналитического обеспечения, который представлен в табличной форме.

№	Этапы оценочной работы	Содержание работы	Целевая направленность: ответить на вопрос
1	Информационный	Поиск, сбор, обработка, выдача информации	Что происходит?
2	Аналитический	Выявление причинно-следственных связей, положительных и отрицательных тенденций в состоянии преступности и правоохранительной деятельности	Почему так происходит?
3	Прогнозный	Прогноз состояния преступности	Что будет, если...?
4	Итоговый	Подготовка обоснованных выводов и практических предложений	Что нужно для...?

В том случае, когда в информационно-аналитических материалах содержатся ответы на вопросы, можно с уверенностью говорить, что документы разработаны качественно.

2.4. Анализ и оценка материально-технической и финансово-хозяйственной деятельности

Современное состояние российской экономики в целом заставляет по-новому взглянуть на организацию системы управления финансово-хозяйственной деятельностью применительно к сфере внутренних дел. Это связано как с необходимостью более гибкой адаптации к изменениям в окружающей хозяйственной среде, так и с объективной потребностью в современной системе управления, в том числе контроля за финансово-хозяйственной деятельностью. В соответствии со ст. 3 Лимской декларации руководящих принципов контроля внутреннее контрольное подразделение обязательно должно подчиняться руководителю организации, внутри которой оно функционирует. Причем эта штатная единица по возможности должна быть функционально и организационно автономна внутри соответствующей организационной структуры.

Исходя из общей теории управления, система анализа и оценки материально-технического, финансового обеспечения по любому направлению деятельности может быть представлена в виде комплекса упорядоченных взаимосвязанных мер, методик и подходов, которые используются сотрудниками, подразделениями и руководством территориального органа МВД России.

Цель анализа:

- соответствие имеющихся бюджетных средств, материально-технической обеспеченности штатной и табельной положенности, установленной нормативными актами МВД России, а также оперативной обстановке в регионе;

- реальное состояние имеющихся ресурсов: степень укомплектованности, техническая исправность, степень изношенности средств связи, электронно-вычислительной, организационной и специальной техники и т. д.;

- эффективность использования финансовых, материально-технических средств в повседневной оперативно-служебной, служебно-боевой, управленческой, производственно-хозяйственной и иной деятельности;

- имеющиеся резервы для повышения эффективности использования финансово-хозяйственных ресурсов в деятельности ОВД.

По смыслу Положения об МВД России, Типового положения о территориальном органе МВД России по субъекту РФ¹ руко-

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел

водитель территориального органа осуществляет руководство на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных задач, организует и осуществляет анализ и проверку законности решений и действий должностных лиц, подчиненных органов и организаций, в том числе и в сфере финансово-хозяйственной деятельности¹. В отличие от внешнего финансового контроля, где главная задача – выявление и оценка отклонений, недостатков и плохой результативности в работе, внутренний контроль имеет своим предназначением своевременное выявление и оперативное устранение отклонений и допущенных ошибок и, соответственно, оказание практической помощи в улучшении эффективности и результативности работы². Поэтому непрерывное целевое и эффективное использование материальных, технических, финансовых ресурсов, обеспечение сохранности денежных средств и материальных ценностей являются не только предметом анализа уполномоченных органов, но и прямой обязанностью руководителя как главного администратора бюджетных средств. Реализация данной обязанности невозможна без создания соответствующих механизмов, в том числе личной системы контроля за финансово-хозяйственной деятельностью.

Анализ и оценка материально-технической, финансово-хозяйственной деятельности регламентируется рядом законодательных и ведомственных нормативных правовых актов³. На уровне Министерства регламентация процедур внутреннего финансового аудита и ведомственной оценки проводится в соответствии с приказом МВД России от 12 октября 2015 г. № 980 «Об утверждении Регламента осуществления внутреннего финансового аудита в системе МВД России и Регламента осуществления ведомственного финан-

Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 6 ноября 2018 г.) // СПС «Гарант».

¹ *Иванова А.* Правомерность требования возврата средств субсидии на выполнение задания учредителя по результатам контрольных мероприятий // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2019. № 5.

² *Ильин А.Ю.* Проблемы и перспективы развития внутреннего государственного финансового контроля // Финансовое право. 2017. № 10.

³ Об утверждении Положения о Контрольно-ревизионном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 18 июля 2011 г. № 844 (ред. от 7 мая 2019 г.); Об организации материально-технического обеспечения в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 5 марта 2014 г. № 135 (ред. от 26 марта 2019 г.); О мерах по организации внутреннего финансового контроля в системе МВД России: приказ МВД России от 17 сентября 2014 г. № 793 (ред. от 29 октября 2018 г.) // СТРАС «Юрист».

сового контроля в системе МВД России». Он разработан в целях реализации статьи 160.2.1 Бюджетного кодекса РФ и в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 17 марта 2014 г. № 193¹, а также в целях осуществления эффективного ведомственного финансового контроля за финансово-хозяйственной деятельностью ОВД, недопущения и своевременного пресечения фактов нецелевого использования бюджетных ассигнований, других денежных средств, ценных бумаг и имущества, обеспечения их сохранности.

В рамках полномочий, предоставленных постановлением Правительства РФ от 17 марта 2014 г. № 193 в части организации внутреннего финансового контроля, издан приказ МВД России от 17 сентября 2014 г. № 793 «О мерах по организации внутреннего финансового контроля в системе МВД России». Исходя из его требований, анализ и оценка осуществляются на основе карты внутреннего финансового контроля и регистра (журнала) внутреннего финансового контроля. Карта имеется в территориальном органе МВД России, казенном учреждении, находящемся в ведении МВД России, или его обособленном подразделении, осуществляющем внутренние бюджетные процедуры.

В карте внутреннего финансового контроля имеется регистр внутреннего финансового контроля, который представляет собой журнал, где фиксируются сведения о выявленных недостатках и (или) нарушениях при исполнении внутренних бюджетных процедур. На основании сведений, содержащихся в журнале, ежеквартально составляется отчет о результатах внутреннего финансового контроля, который докладывается руководителю территориального органа или казенного учреждения для ознакомления и принятия соответствующих мер. Конкретные способы и приемы, применяе-

¹ Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 6 июня 2019 г.); Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства РФ от 10 февраля 2014 г. № 89; постановление Правительства РФ от 17 марта 2014 г. № 193 (ред. от 24 марта 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

мые при осуществлении внутреннего финансового контроля, образуют группы методов его проведения.

Методы, с помощью которых изучается и оценивается финансово-хозяйственная деятельность, многообразны: обобщение, структурирование, выявление главного звена, установление причинно-следственных связей, иные подходы. Одни из них применяются при проверке наличия денежных средств и материальных ценностей, бланков строгого учета, иных первичных документов. Другие методы отражают оценку последовательности и взаимосвязи действий при проверке денежных документов, книг учета, отчетных показателей, характеризующих финансово-хозяйственную деятельность. Третьи используются в целях получения дополнительной информации, не содержащейся в документах, а также для принятия мер по устранению и предупреждению нарушений и недостатков. Некоторые способы сочетают в себе элементы многих методов. Субъекты анализа и оценки финансово-хозяйственной деятельности применяют несколько методических подходов.

1. Методы документального контроля, которые основываются на изучении и анализе документов, подтверждающих совершение финансово-хозяйственных операций. К таким методам необходимо отнести:

- изучение правомерности и существенных свойств каждой финансово-хозяйственной операции (основывается на использовании приемов и способов определения соответствия характера операции определенному формату и внешним реквизитам первичных учетных документов);

- анализ и оценка соответствия номенклатуры закупаемых материальных ценностей и оплаченных услуг их перечню и требованиям соответствующих норм и расценок;

- изучение и оценка достоверности и правильности оформления первичных учетных документов (используется статистический метод сравнения формы и содержания первичных учетных документов с их нормативно установленными образцами, а также проверка наличия всех существенных реквизитов с целью установления их подлинности);

- счетная проверка первичных учетных документов и учетных регистров (заключается в арифметической проверке всех количественных и стоимостных показателей оправдательных документов, сбалансированности всех выведенных итогов);

- анализ и оценка обоснованности бухгалтерских проводок, что позволяет выявить правильность заполнения реквизитов первичных документов, указывающих номера бухгалтерских счетов;

– сличение первичных учетных документов с учетными записями, которое производится путем сопоставления данных денежных, материальных и отчетных документов с их количественным и стоимостным отражением в учетных регистрах.

2. Методы фактического контроля, которые используются при анализе и оценке реального наличия денежных средств, наличия и состояния материальных ценностей, фактического объема выполненных работ. Среди них выделяются:

– метод инвентаризации, который заключается в анализе и оценке фактического наличия денежных и материальных средств, бланков строгой отчетности, финансовых документов;

– встречная сверка, которая состоит в анализе и оценке финансово-экономической деятельности при сопоставлении различных данных, документов бухгалтерии с данными подлинных документов других подразделений МВД России и сторонних организаций;

– лабораторный анализ (экспертиза), который связан с привлечением соответствующих специалистов по установлению подлинности проверяемых вопросов (почерковедческая, технологическая и другие виды экспертиз);

– фактическое обследование объектов или их участков, которое проводится для установления технического состояния объектов (участков), на которые были затрачены денежные или материальные средства;

– проверка фактического выполнения оплаченных работ, которая производится с целью выявления соответствия списанных материальных ценностей или оплаченных услуг реально вложенным материалам, выполненному объему работ.

3. Расчетно-аналитические методы применяются при анализе причинно-следственных взаимосвязей и взаимозависимостей экономических явлений и процессов, плановых, фактических и отчетных данных. К числу таких методов относятся:

– логическая оценка сведений, содержащихся в документах, которая представляет собой приемы и подходы к анализу и сопоставлению показателей и других сведений для выявления противоречий и возможности совершения финансово-хозяйственной операции;

– экономический анализ, который основан на использовании причинно-следственных связей между плановыми, фактическими и отчетными данными для выявления причин имеющих отклонений;

– статистическая выборка, группировка и обобщение, которые используются для отбора и объединения по определенному признаку сведений и данных, содержащихся в различных документах

и других источниках в форме таблиц, ведомостей, графиков и схем, для их последующей проверки;

- технико-экономические расчеты, которые чаще всего используются при проверке обоснованности показателей, необходимых для выполнения производственной программы, выполнения заданий по снижению себестоимости продукции и строительно-монтажных работ, экономической эффективности внедрения новой техники;

- нормативное или контрольное сличение, суть которого заключается в сопоставлении фактических затрат с установленными нормами, нормативами, лимитами.

4. Информативные методы. Использование данной группы методов заключается в получении дополнительных сведений для достижения целей проверки. К информативным методам относятся: истребование справок и объяснений от должностных лиц; собеседование; структурирование и др.

В технологическом плане целесообразно использовать методические рекомендации, разработанные КРУ МВД России при активном участии региональных подразделений. Достаточно актуальны на сегодняшний день следующие методические рекомендации:

- по проведению ревизии кассы, кассовых и банковских операций в подразделениях системы МВД России;

- методы и способы выявления хищения денежных средств в подразделениях системы МВД России;

- по проведению проверок обоснованности расчетов с подрядными организациями за выполненные строительные и ремонтные работы;

- по проверке списания федерального движимого и недвижимого имущества, находящегося в оперативном управлении подразделений ОВД России;

- разъяснения о порядке досудебного возмещения ущерба, причиненного казне Российской Федерации виновными действиями (бездействием) сотрудников ОВД, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России.

Здесь важно, чтобы направляемые в регионы материалы широко использовались в деятельности соответствующих подразделений, и не только контрольно-ревизионных. При этом очевидно, что не существует универсальных способов анализа и оценки финансово-хозяйственной деятельности, особенно в системе МВД России. Это объясняется спецификой подразделений ОВД, разнообразием выполняемых задач, большим количеством планов по различным направлениям, которыми следует руководствоваться.

2.5. Анализ и оценка управленческой деятельности руководителя в территориальных органах МВД России

Любая организация существует и функционирует благодаря осуществляемому в ней руководству, поскольку ее деятельность является целенаправленной и, как правило, предусматривает достижение поставленных ею целей. Реализация достижения целей обеспечивается за счет существующей в организации системы управления, которая предполагает наличие реально действующего руководства организацией в целом, ее структурными подразделениями и отдельными сотрудниками. Руководство организацией осуществляет руководитель или высший коллегиальный орган. Особое значение личность руководителя приобретает в иерархических структурах, таких как МВД, построенных по принципу единоначалия.

Руководство следует рассматривать как разновидность управленческой деятельности, а еще точнее – ее компонент, связанный с организацией сотрудничества людей в управляемых системах. Иными словами, организация совместной деятельности на основе сотрудничества, базирующегося на материальных, моральных и других интересах, – вот существенный признак руководства¹.

Такое различие правомерно и по масштабам, и по характеру. Работа руководителя в современных организациях состоит в том, чтобы не только управлять производством, но и руководить людьми². Руководство имеет место в деятельности субъекта управления лишь в том случае, когда последний взаимодействует с человеком или коллективом по поводу осуществления задач и реализации цели, для которой создана система. Например, в условиях производственной корпорации управление включает в себя всю совокупность управленческого влияния на систему «человек-машина», в то время как феномен руководства направлен исключительно на персонал и коммуникативную сферу в коллективе, т. е. на связку «человек-человек». Руководство является функцией, которую называют ключевой. Человека, реализующего эту функцию, можно смело сравнить с управляющим устройством-регулятором в системе межличностных отношений. От его действий зависит эффективность работы системы «человек-человек», т. е. коллектива. Достаточно

¹ Филитов А.В. Признаки управленческой деятельности // Организационная психология / общ. ред. Л.В. Винокурова, И.И. Скрипюка. СПб., 2001. С. 115.

² Розанова В.А. Психология управления: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2000. С. 27.

метко по этому поводу сказано, что «людьми нельзя управлять. Управлять можно запасами, а людей необходимо вести за собой»¹.

Таким образом, сохраняя все существенные черты управления, руководство имеет ряд отличительных признаков. Во-первых, руководство – это процесс личного управления подчиненными². А это означает, что руководитель выступает первым непосредственным линейным начальником для исполнителей. Во-вторых, одной из ключевых задач руководства является создание правовых, организационных, материально-технических, психологических и иных предпосылок для продуктивной работы исполнителей.

До недавнего времени считалось, что руководитель – это должность. Сейчас признается повсеместно, что это своего рода профессия с соответствующим статусом и компетенцией, а необходимые знания, умения и навыки приобретаются и формируются путем соответствующей управленческой подготовки. Рассмотрим признаки руководства более детально.

Объектом руководства является организация, т. е. коллектив сотрудников ОВД, понимаемый как специальный социальный институт, который сформирован для достижения определенных целей и наделен в связи с этим ресурсами, правами и обязанностями.

Наличие функциональных связей между компонентами организации. Важнейшим компонентом являются люди, занимающие определенные профессионально-должностные позиции. Совокупность профессионально-должностных отношений членов организации обеспечивает выполнение целей организации. Между профессионально-должностными отношениями имеется постоянная функциональная зависимость.

Важна роль социально-психологических аспектов отношений между людьми в системе управления. Однако последние всегда выступают как производные от функциональных отношений. На социально-психологические отношения в первую очередь оказывают влияние качественные характеристики выполнения функций, соответствующих профессионально-должностной позиции.

Управленческая деятельность (руководство) направлена на оптимизацию профессиональной деятельности людей при помощи экономических, административных, психологических и педагогических средств, каждое из которых, воздействуя на потребности, ценностные ориентации, позиции и установки личности, группы,

¹ Веснин В.П. Управление персоналом. Теория и практика: учебник. М., 2008. С. 466.

² Зайцева О. А., Радугин А. А., Радугин К. А., Рогачева Н. И. Основы менеджмента. М., 2000. С. 286–287.

коллектива, направляет и активизирует, повышает результативность профессиональной деятельности.

Основу руководства в технологическом плане представляют прием и различного рода преобразования (переработка) информации и генерация новой информации в виде управленческого решения.

В функции руководителя входит доведение решения до исполнителя, т. е. ретрансляция генерируемой информации другим людям. Эта функция осуществляется посредством специальных методов. Эффективность применения различных методов зависит от индивидуальных особенностей руководителя. Процесс ретрансляции протекает в условиях функциональной системы «руководитель-исполнитель», которая характеризуется четким разграничением прав и обязанностей, не препятствующим, однако, проявлению инициативы каждым из них.

Таким образом, руководитель территориального ОМВД России несет всю полноту ответственности за организацию работы коллектива, состояние работы с кадрами, соблюдение дисциплины и законности личным составом, самостоятельно принимает решения об использовании всех сил и средств органа, сосредоточивая их основное внимание на охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, предупреждении и пресечении преступлений и административных правонарушений, выявлении, раскрытии и расследовании преступлений.

Кроме того, руководство МВД России требует усилить персональную ответственность руководителей всех степеней за проведение индивидуальной работы с подчиненными и организацию воспитания в масштабах возглавляемого подразделения. В ходе опроса большинство респондентов как менее значимую отметили необходимость анализа и оценки состояния служебной дисциплины и морально-психологического климата в коллективе (6,67 %). Такие результаты могут свидетельствовать лишь о недооценке воспитательной работы в подразделениях ОВД. Стабильность в работе лучше всего достигается через социализацию личности сотрудника. Речь идет о воспитательной работе с подчиненным, образовании, влиянии культуры и всего опыта практической деятельности в правоохранительной сфере. Эффективная воспитательная работа должна рассматриваться как важнейшая часть управленческой деятельности, одно из средств, оказывающих прямое воздействие на моральное состояние личного состава и конечные результаты оперативно-служебной и боевой деятельности¹. При этом нормы,

¹ П. 1.12 Дорожной карты дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Материалы расширенной рабочей группы при Министре

ценности, которые руководитель ОВД культивирует, должны быть приемлемыми и значимыми для подчиненных, по возможности отражать их потребности и желания.

Отсюда можно сделать вывод о том, что в первую очередь в содержание организации деятельности руководителя входит труд по управлению коллективом, который состоит в выполнении всей совокупности управленческих функций, поиске и нахождении решений, организации и контроле за выполнением подчиненными целей и задач, стоящих перед ОВД. В современных условиях успешным руководителем территориального ОМВД может быть только человек, который способен работать с сотрудниками, опираясь не только на авторитет должности, но и на знание их интересов и стимулов служебной активности; который не подавляет подчиненных, а ведет за собой силой авторитета и компетентности, готовый включаться и организовывать действия, требующие смелости и умения находить правильные решения.

Именно это и лежит в основе формирования оценочной модели профессиональной служебной деятельности руководителя. Ее эффективность рассматривается как интегративная оценка конечных результатов работы возглавляемого им подразделения (отдела, управления, министерства) по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействию преступности, охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, а также оценка собственно личностных свойств руководителя. Речь идет о так называемой двойственной оценке управленческой деятельности: деятельность руководителя не может оцениваться только по ее собственным параметрам, поскольку подлинным ее критерием служит конечный продукт труда всех сотрудников¹.

В системе ОВД при проверке оперативно-служебной и боевой деятельности дается оценка не только проверяемому органу или подразделению, но и их руководителям (за период нахождения в занимаемой должности). В частности, оцениваются стиль и методы руководства силами и средствами, способность и готовность

внутренних дел Российской Федерации по дальнейшему реформированию органов внутренних дел. М., 2013. URL: <http://www.oprf.ru/discussions/newsitem/19096> (дата обращения: 21.07.2019).

¹ *Ходнаева А. В.* Теоретико-методологический анализ исполнительской деятельности в трудах А. И. Китова // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 4 (28). С. 130.

руководителей выполнять поставленные задачи¹. Управленческая деятельность включает общие положения, связанные:

- с характеристикой деловых и профессиональных качеств руководителя проинспектированного органа, его заместителей, заместителей начальника полиции, руководителей структурных подразделений;

- со стилем и методами управления подчиненными органами и подразделениями;

- с механизмом разработки и принятия управленческих решений, организации и контроля их выполнения;

- с взаимодействием с органами государственной власти субъекта РФ, правоохранительными органами.

Так, в соответствии с п. 30 Инструкции по организации и проведению инспектирования, контрольных и целевых проверок деятельности ОВД, члены комиссии МВД России имеют право² проверки и оценки состояния и результатов деятельности инспектируемого органа по направлениям, отнесенным к их компетенции. Проверка состояния оперативно-разыскной деятельности, мобилизационной подготовки, гражданской обороны осуществляется сотрудниками, имеющими соответствующее предписание и справку об оформлении соответствующей формы допуска, в порядке, определенном нормативными правовыми актами МВД России. Проверка деятельности подразделений собственной безопасности осуществляется сотрудниками ГУСБ МВД России, участвующими в работе комиссии МВД России.

Что касается проверки и оценки управленческой деятельности, осуществляемой соответствующими руководителями предварительного следствия и дознания, то в соответствии с приложением 1 к Инструкции по организации и проведению инспектирования, контрольных и целевых проверок деятельности ОВД в п. 3 плана-задания на инспектирование выделено направление деятельности: управленческая деятельность руководства инспектируемого органа.

Кроме того, в соответствии с Методикой ведомственной оценки деятельности органов предварительного следствия территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях по направлению «Управленческая деятельность» (п. 12.10) изучается и оценивается документационное обеспечение

¹ Боков А.В. Объективная оценка деятельности органов внутренних дел – важнейшее условие ее совершенствования // Вестник МВД России. 2003. № 3. С. 24.

² Приложение 4 приказа МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 29 июня 2018 г.).

управления; п. 12.11 – стиль и методы руководства органом предварительного следствия: оптимальное сочетание единоначалия и коллективных методов при принятии решений; наличие стратегии в деятельности руководства, умение выделить приоритетные, крупномасштабные задачи; знание оперативной обстановки; личное участие в организации выполнения поставленных задач; непосредственное участие в подборе, расстановке, обучении кадров; взаимодействие с руководителями местных органов представительной и исполнительной власти; постоянный контроль за работой подчиненных подразделений и сотрудников; реагирование на критические замечания руководства, средств массовой информации, общественных организаций и граждан.

Однако в Методике организации и проведения проверок направлений деятельности органов предварительного следствия территориальных органов МВД России имеются разделы, требующие специальных познаний. В частности, оценивается состояние управленческой деятельности органа предварительного следствия, направленной на соблюдение сотрудниками нормативных требований в вопросах своевременного реагирования на заявления и сообщения о преступлениях и обеспечение законности принимаемых ими процессуальных решений о возбуждении уголовных дел, прекращении и приостановлении предварительного следствия (п. 14.4); оценивается обоснованность и законность выделения из основных уголовных дел в отдельные производства уголовных дел и материалов в отношении неустановленных соучастников преступлений (п. 14.5). В целях проверки своевременности реагирования на заявления и сообщения о происшествиях изучается (п. 14.6): соблюдение следователями установленных законом сроков принятия решений по заявлениям и сообщениям о происшествиях; имеются ли факты необоснованной передачи материалов осмотров мест происшествий, содержащих явные признаки преступлений, для производства дополнительной проверки в орган дознания; какие меры приняты начальниками следственных подразделений для исключения подобных случаев. Изучается практика вынесения следователями постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел.

В приложении № 2 «Руководство по оценке деятельности территориальных органов МВД России в ходе инспекторских и целевых проверок по линии УОД МВД России» к распоряжению МВД России от 30 августа 2018 г. № 1/10035 «Об оценке деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению дознания» по направлению «Управление подчиненными органами и подразделениями» (п. 5)

имеются показатели: организация и осуществление контроля за деятельностью подразделений дознания территориальных органов МВД России на районном уровне (п. 5.1); эффективность управленческого воздействия на подконтрольные подразделения (п. 5.2); эффективность служебных командировок и выездов (п. 5.3); методическое обеспечение подконтрольных подразделений дознания (п. 5.4), – которые не требуют специальных знаний.

По направлению «Управленческая деятельность руководства проверяемого подразделения организации дознания, начальника органа дознания» (п. 6) имеются следующие показатели: 6.1 «Исполнение решений коллегии, совещаний, указаний МВД России»; 6.2 «Организация информационно-аналитической работы»; 6.3 «Организация служебных командировок»; 6.4 «Документационное обеспечение управления»; 6.5 «Компетенция руководителей подразделения организации дознания»; 6.6 «Эффективность управленческого воздействия начальника органа дознания на деятельность подразделений дознания». Проверка и оценка этого направления работы не требует специальных знаний.

Отсюда можно сделать вывод, что в соответствии с ведомственной нормативной правовой базой при проверке управленческой деятельности следственных подразделений затрагиваются вопросы, требующие специальных знаний. Поэтому право проверки и оценки управленческой деятельности инспектируемых (проверяемых) подразделений предварительного расследования должно быть предоставлено участвующим в работе комиссии МВД России сотрудникам Следственного департамента МВД России. Что касается оценки управленческой деятельности руководителей дознания, то в соответствии с нормативной базой специальные знания не требуются.

Здесь нужно обратить внимание на следующее обстоятельство: организация, обеспечение и осуществление управленческой деятельности руководителем (начальником) территориального органа МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях проверяется по методике, регламентированной распоряжением МВД России от 3 марта 2017 г. № 1/2501 «Об утверждении Методики изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России». Однако оценочные показатели организации и результативности процесса управления структурными подразделениями проверяемого органа, в том числе и контроля, со стороны руководителя (начальника) территориального органа также размещены и в иных руководствах: в Методике изучения и оценки правовой работы в территориальных органах МВД России и деятельности их правовых подразделений; в Методике оценки организационно-штатной деятельности; в Методике по изучению и оценке

деятельности в области материально-технического и медицинского обеспечения, а также в других документах.

Например, в специальной методике оценки фактического состояния и эффективности деятельности подразделения уголовного розыска¹ по направлению «Обеспечение деятельности проверяемого подразделения» имеется показатель «Эффективность руководства» (п. 28), который расценивается удовлетворительно, когда стиль, методы руководства, применяемые начальником УУР и его заместителями, обеспечивают достижение поставленных задач и успешную реализацию возложенных функций. По направлению «Управленческая деятельность руководства территориального органа МВД России» (п. 29) эффективность управленческого воздействия руководства проверяемого органа на деятельность УУР органа (п. 29) оценивается удовлетворительно, когда «объем и уровень задач, фактически поставленных перед УУР органа, не превышает полномочий, отраженных в Положении»; когда «управленческие меры, предпринимаемые руководителем проверяемого органа – начальником полиции, касаются всех сторон оперативно-разыскной деятельности и способствуют совершенствованию организации и повышению эффективности деятельности УУР»; и неудовлетворительно, когда «УУР органа поручается исполнение задач, не предусмотренных Положением об УУР и выходящих за рамки его полномочий»; «руководитель проверяемого органа, его заместитель – начальник полиции не принимают мер управленческого характера, направленных на улучшение организации и повышение эффективности оперативно-разыскной деятельности, либо принимаемых мер явно недостаточно».

Таким образом, можно прийти к выводу, что эффективность как важнейший показатель деятельности трактуется односторонне и упрощенно. Причем выше приведены и проанализированы не единственные документы, где просматривается «своеобразный» подход к понятию «эффективность управленческой деятельности» и ее оценке.

Иными словами, перед разработчиками оценочных показателей должна быть поставлена задача создания единого подхода к понятию «эффективность управленческой деятельности» и ее оценке.

¹ Приложение № 3 к Руководству по изучению эффективности деятельности проверяемого территориального органа МВД России на региональном уровне по линии уголовного розыска // Распоряжение МВД России от 6 ноября 2015 г. № 1/9078 «О системе изучения и оценки деятельности подразделений уголовного розыска территориальных органов МВД России на региональном уровне».

Глава 3. Виды анализа оперативной обстановки территориальными органами МВД России

3.1. Комплексный (общий) анализ оперативной обстановки и объект его исследования

Комплексный анализ в республике, крае, области, городе федерального значения, автономной области и автономном округе является не только важным, но и весьма сложным направлением аналитической деятельности уполномоченных подразделений, специалистов. Его основное предназначение – систематический поиск резервов повышения результативности деятельности ОВД в сфере правоохраны, выявление причин успехов и недостатков при решении всего комплекса управленческих задач.

Оценка оперативно-служебной деятельности ОВД. Неотъемлемой частью процесса управления является оценка результатов оперативно-служебной деятельности ОВД, она неразрывно связана со всеми его этапами. С одной стороны, при ее формировании учитываются результаты реализации принятых ранее решений, с другой – результаты самой оценки служат основой для определения приоритетных задач на предстоящий период. Связующим элементом, обеспечивающим непрерывность управленческого процесса, преемственность и взаимосвязь его различных этапов, являются директивные и планирующие документы, принимаемые МВД России и его территориальными органами по итогам оперативно-служебной деятельности за анализируемый период.

Объектом оценки являются территориальный орган МВД и его структурные подразделения, предметом – организация и результаты выполнения возложенных на них полномочий в правоохранительной сфере. Основным субъектом оценки является штабное подразделение, которое в постоянном режиме отслеживает и контролирует текущую деятельность, анализирует и оценивает ее результативность. Аналогичные задачи решает также штаб вышестоящего территориального органа, который оценивает работу подчиненных органов за определенные промежутки времени. В основе оценки, как уже отмечалось, лежит принцип сравнения фактических результатов работы с соответствующими критериями. В каче-

стве таковых принимаются либо нормативно установленные требования, обязательные к исполнению, либо наилучшие результаты, достигнутые одним из органов по оцениваемому направлению деятельности. Сопоставимость органов, функционирующих в различных условиях, обеспечивается приведением абсолютных статистических данных о результатах их деятельности к относительным показателям. Чаще всего для этого используются такие показатели, как интенсивность, достижение цели. В совокупности они позволяют определить эффективность работы органа, под которой в целом понимается соотношение между результатом и затраченными на его достижение ресурсами. Показатели интенсивности (нагрузки) рассчитываются делением объема выполненной (либо подлежащей выполнению) работы на численность сотрудников, принимавших участие в ее выполнении. В определенном смысле этот показатель аналогичен производительности труда в экономике – соответственно реальной или планируемой. Поскольку в реализации большинства правоохранительных функций в той или иной мере задействованы сотрудники всех подразделений органа, а определить вклад каждого из них не всегда представляется возможным, для простоты расчет нагрузочных показателей обычно производится на весь личный (аттестованный) состав.

К показателям достижения цели, которые характеризуют полноту и качество выполненной работы и чаще всего используются для оценки, относятся: процент раскрываемости преступлений (общая оценка деятельности по раскрытию преступлений); доля уголовных дел, направленных в суд, от общего числа находящихся в производстве (оценка конечных результатов следственной работы); доля лиц, оправданных судами за отсутствием события или состава преступлений, от общего числа обвиняемых по направленным в суд делам (оценка качества предварительного следствия); доля поднадзорных лиц, совершивших правонарушения, от общего числа находящихся на учете (оценка результативности профилактической работы) и др. Изменения в работе органа оцениваются по показателям динамики – темпу роста или темпу прироста результативности этой работы. При их расчете за базу сравнения обычно принимается аналогичный период предыдущего года.

Одной из задач, решаемых штабными подразделениями в ходе анализа оперативной обстановки, является оценка эффективности деятельности территориального органа. В соответствии с выбранными критериями (под критерием в данном случае понимается подлежащий оценке признак или аспект деятельности) формируются статистические данные, отражающие количественные и качествен-

ные результаты деятельности органа по соответствующему направлению. Например, для оценки эффективности раскрытия и расследования преступлений могут использоваться следующие данные статистических отчетов: общее количество предварительно расследованных уголовных дел; количество уголовных дел, направленных в суд; общая стоимость имущества, денежных средств и ценностей, изъятых для возмещения ущерба, причиненного преступными действиями; количество уголовных дел, возвращенных прокурором для дополнительного расследования; количество обвиняемых по уголовным делам, оправданных в суде.

Вместе с тем наличие обязательного перечня не исключает введения в систему оценки дополнительных показателей. Результаты оценки органов (подразделений) выражаются качественными, ранговыми или количественными (балльными) показателями.

3.2. Классификация методов прогнозирования оперативной обстановки

Важным этапом управления любой организационной системой, в том числе ОВД, является прогнозирование возможного развития ситуации в сфере их деятельности. Под прогнозированием обычно понимают определение вероятных путей и результатов предстоящего развития явлений и процессов, оценку показателей, характеризующих эти явления и процессы, для более или менее отдаленного будущего¹. В самом общем случае все прогнозы подразделяются на поисковые (другое название – исследовательские, трендовые) и нормативные (программные, целевые). Поисковое прогнозирование – определение возможных состояний объекта в будущем путем продолжения существующих тенденций его развития на прогнозируемую перспективу. Наиболее распространенный вид поискового прогноза, разрабатываемого в ОВД, – криминологический, он связан с прогнозированием преступности. Значительно реже осуществляется прогнозирование остальных блоков оперативной обстановки: ресурсного обеспечения органа или результатов его деятельности. Но даже в этих случаях для решения соответствующих задач в той или иной степени используются данные именно криминологического прогноза. Что касается факторов внешней среды, то соответствующие прогнозы представляют интерес в первую очередь с точки зрения последующего их использования для разработки

¹ Рабочая книга по прогнозированию / под ред. И. В. Бестужева-Лады и др. М., 1982; Прогностика. Терминология: сборник научно-нормативной терминологии. М., 1990.

криминологического прогноза и обоснования нормативно-правовых, организационно-функциональных и ресурсных изменений в деятельности органа и его структурных подразделений. Однако такие прогнозы, как правило, разрабатываются специалистами других отраслей знания – социологами, политологами, демографами, экономистами и т. д., а в ОВД используются уже готовые варианты таких прогнозов. Нормативное прогнозирование – определение путей и сроков достижения желаемого состояния объекта, которое принимается в качестве цели (норматива). На практике оба вида прогноза, как правило, применяются в комплексе. Типичная схема прогнозирования в этом случае состоит в следующем. Вначале развитие объекта прогнозируется исходя из существующих тенденций (поисковый прогноз). Если прогноз оказывается неблагоприятным, осуществляется поиск возможных способов, с помощью которых удалось бы переломить негативное развитие ситуации. В частности, применительно к криминологическому прогнозу ставится цель снижения темпов роста преступности или ее стабилизация на конкретном уровне, определяются вероятные сроки и способы достижения указанной цели (нормативный прогноз).

Важная характеристика прогноза – период упреждения (другие названия – горизонт прогнозирования, период прогноза), т. е. интервал времени, на который разрабатывается прогноз. В зависимости от целей и объекта исследования прогнозы по этому критерию могут быть классифицированы различным способом. В некоторых случаях они подразделяются на оперативные (текущие), краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные и сверхдолгосрочные. Однако более понятным и удобным для практического применения, на наш взгляд, является разделение прогнозов на краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные.

С учетом особенностей развития социально-экономических и, соответственно, криминальных явлений и процессов для них ориентировочно установлены следующие временные границы: краткосрочные – до одного года; среднесрочные – на несколько (обычно до пяти) лет; долгосрочные – на период свыше пяти лет. С периодом упреждения в определённой степени связан и другой способ классификации прогнозов, подразделяющий их на два вида: качественные и количественные. В первом случае прогнозы представляют собой качественные оценки возможного развития объекта (явления, процесса): общее описание тенденций и ожидаемого характера изменений, а в самом простом случае – утверждение о возможности или невозможности наступления прогнозируемых событий (например, «рост преступности

будет продолжаться», или «скорее всего, произойдет стабилизация преступности», или «можно ожидать снижения темпов роста аварийности на дорогах» и т. п.).

Количественные прогнозы предполагают определение количественных значений либо непосредственно прогнозируемых показателей (например, «число краж превысит 10 тыс.»), либо вероятностей достижения этих показателей. На практике, как правило, качественные и количественные характеристики объекта прогнозируются одновременно. Соотношение этих сторон в конкретном прогнозе зависит в том числе и от периода упреждения. Например, краткосрочные прогнозы являются преимущественно количественными, среднесрочные – количественно-качественными, долгосрочные – в основном качественными.

Современная наука прогнозика располагает обширным арсеналом методов прогнозирования. В аналитической практике ОВД наибольшее распространение получили три из них: статистическая экстраполяция динамических рядов; многофакторное моделирование; экспертное прогнозирование. Следует отметить, что в основе любого метода прогнозирования лежит экстраполяция, под которой понимают получение информации о будущем состоянии какого-либо объекта на основе данных, относящихся к его прошлому и настоящему.

Процесс прогнозирования, независимо от используемого метода, можно разделить на два этапа: построение модели прогнозируемого объекта и непосредственно прогнозирование. Вид модели неразрывно связан с конкретным методом, применяемым для разработки прогноза. Так, если прогнозирование производится статистическими методами, модель объекта представляет собой математическое описание (в виде математических формул, системы уравнений) динамики развития самого объекта либо его зависимости от факторов внешней среды.

Экспертный прогноз также основан на построении модели, однако в этом случае она является логической и отражает представление эксперта о закономерностях развития прогнозируемого объекта, о его взаимосвязях с факторами внешней среды и т. п. Необходимо также иметь в виду, что разработка более или менее точного прогноза возможна лишь во временных границах, в пределах которых действуют определенные законы общественного развития, т. е. пока количественные изменения в развитии системы не перешли в новое качество.

Прогнозирование значительно осложняется, а иногда вообще становится невозможным в периоды перехода системы из одного качественного состояния в другое. В такие переходные периоды

разработка достаточно надежных криминологических прогнозов даже на ближайшую перспективу оказывается чрезвычайно сложной задачей. К повышению его точности не приведет и увеличение глубины ретроспективы, за которую проводится анализ исходного динамического ряда, поскольку прежние закономерности развития преступности в этот период перестают действовать.

В подобных ситуациях более эффективными могут оказаться экспертные методы прогнозирования, которые используются как самостоятельно, так и в сочетании со статистическими. В последнем случае эксперты, как правило, осуществляют корректировку статистического прогноза. На практике широкое распространение получила разработка многовариантных прогнозов, основанных на нескольких (чаще всего трех) сценариях возможного развития ситуации. Условно они подразделяются на «пессимистический», «оптимистический» и «наиболее вероятный» прогнозы, при этом последний находится между двумя предыдущими. Каждый из них базируется на соответствующих предположениях о предстоящих изменениях в политической, экономической, демографической и иных сферах жизни общества с последующей оценкой влияния этих изменений на преступность.

Наиболее простой и самый распространенный метод криминологического прогнозирования – статистическая экстраполяция динамического ряда. Он основан на предположении о сохранении в будущем общей тенденции динамического ряда, выявленной на ретроспективном участке. Обоснованность такого подхода к прогнозированию обусловлена инерционностью общественных процессов и их влияния на преступность, т. е. невозможностью коренного изменения на коротком интервале времени сложившихся ранее общественных отношений и форм противоправного поведения. Как показала практика прогнозирования, такой подход к разработке прогнозов – сочетание статистических и экспертных методов – является наиболее оптимальным.

Глава 4. Основы научного прогнозирования оперативной обстановки в территориальных органах МВД России

4.1. Понятие и сущность прогнозирования в ОВД, виды и технология прогнозирования

С философских позиций прогнозирование представляет собой специфический вид познания. Своеобразие заключается в том, что на первый план здесь выдвигается исследование не того, что есть, а того, что будет. Такой способ отражения называется опережающим отражением, поскольку сознание в данном случае идет как бы впереди развивающейся действительности. В основе этого лежит объективная закономерность окружающего нас мира – повторяемость одних и тех же связей и отношений, причинно-следственных связей между прошлым и будущим. Поэтому прогнозирование возможно лишь в той мере, в какой поведение объекта подчиняется определенным законам. Иными словами, прогнозирование в конечном итоге осуществимо лишь в том случае, если познаны законы развития данного объекта (явления, процесса).

Сейчас прогнозированием занимаются представители различных научных дисциплин: экономисты, физики, философы, математики, социологи, историки, юристы. На стыке этих наук возникла новая научная дисциплина – прогностика. Предметом ее исследования являются общие принципы, методы и средства прогнозирования состояния любой природы, закономерности разработки самих прогнозов.

Рассмотрим основные понятия и термины, используемые в сфере прогнозирования. Под прогнозированием обычно понимают научное (т. е. основанное на анализе фактов и доказательств, причинно-следственных связей, закономерностей) определение вероятных путей и результатов предстоящего развития явлений и процессов, оценку показателей, характеризующих эти явления и процессы, для более или менее отдаленного будущего. Прогнозирование является частью более общего понятия предвидения, которое объединяет все разновидности способов получения информации о будущем: *научное*, основанное на знании закономерностей развития природы, общества, мышления; *интуитивное* – на предчувствиях человека; *обыденное* – на так назы-

ваемом житейском опыте, приметах и т. п.; *религиозное пророчество* – на вере в сверхъестественные силы, суевериях.

Иногда в литературе встречается сопутствующее понятие «предсказание», которое заменяет термин «прогнозирование». Однако их следует различать между собой по степени достоверности оценок будущего. Если прогноз – это вероятное суждение о состоянии какого-либо объекта в будущем, то предсказание представляет собой категорическое суждение о его будущем. Формула прогнозирования – «вероятно, будет», предсказания – «будет».

Прогнозирование и планирование (а в более широком смысле – принятие любого управленческого решения) – различные, но взаимосвязанные этапы единого процесса выработки управленческого решения. Они отличаются не только сдвигом по времени, но и отношением к информации о будущем. Если прогноз – информация к размышлению, то план – руководство к действию. При этом важно, чтобы прогнозирование было целенаправленным, его результаты должны использоваться при решении конкретных задач управления, а позиции плана должны не только основываться на анализе ретроспективной информации (что чаще всего и бывает при подготовке подобных управленческих решений), но и подкрепляться соответствующими прогнозными данными.

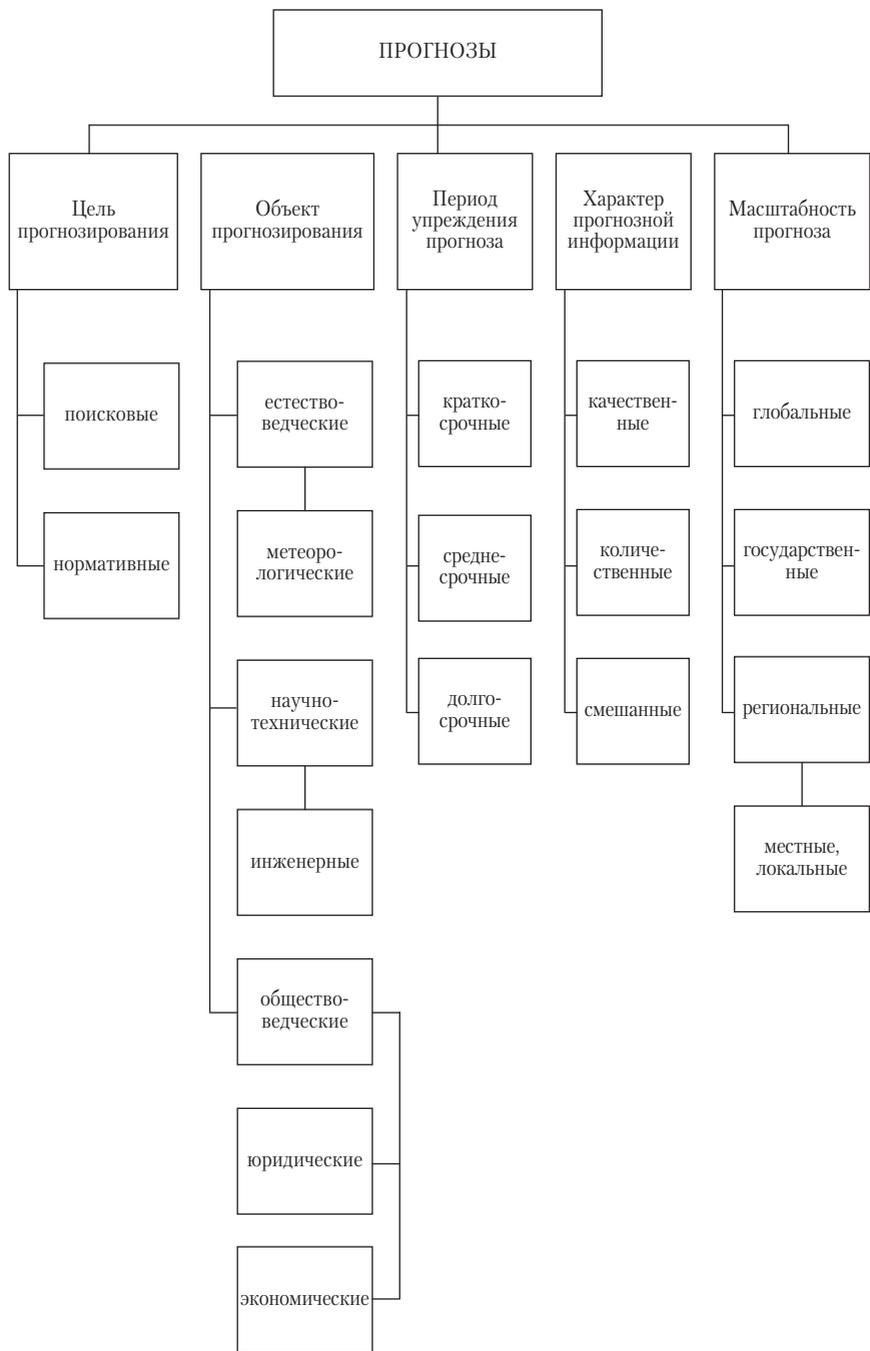
На сегодняшний день разработано значительное число прогнозов в самых различных сферах человеческой деятельности, которые могут быть классифицированы по множеству оснований (см. схему).

Наиболее общим критерием типологии всех прогнозов является проблемно-целевой критерий, разграничивающий прогнозы с точки зрения цели, с которой они разрабатываются. По данному критерию различают два типа прогнозов: поисковые (другое название – исследовательские, трендовые) и нормативные (программные, целевые).

Поисковое прогнозирование – определение возможных состояний объекта прогнозирования в будущем. При этом производится условное продолжение, перенесение в будущее прошлых и настоящих тенденций развития объекта в предположении, что в перспективе не произойдет никаких событий, могущих изменить тенденции.

Нормативное прогнозирование – определение путей и сроков достижения возможных состояний объекта, которые (состояния) принимаются в качестве цели. Такой прогноз, отвечающий на вопрос, каким путем достичь желаемого состояния, строится на основе заранее заданных норм, идеалов, целей.

На практике, однако, оба типа прогнозов в чистом виде встречаются редко, чаще всего они применяются в комплексе. Типичная схема прогнозирования в этом случае состоит в следующем. Внача-



ле развитие объекта прогнозируется исходя из существующих тенденций (поисковый прогноз). Если прогноз оказывается неблагоприятным, осуществляется поиск возможных способов, с помощью которых удалось бы переломить неблагоприятное развитие ситуации. При этом ставится цель, например снижение темпов роста преступности или ее стабилизация на конкретном уровне, определяются вероятные сроки и способы достижения указанной цели (нормативный прогноз).

К нормативному прогнозированию относится и оценка криминологических последствий проектов законодательных и ведомственных нормативных актов, вообще любых управленческих решений, затрагивающих правоохранительную сферу. Минимизация таких последствий еще на стадии разработки подобных документов, а также заблаговременная подготовка социальных структур к действиям в новых условиях, возникших в связи с их принятием, – актуальная проблема сегодняшнего дня.

Существуют и другие типы прогнозов. Так, по объекту исследования различают естественноведческие, научно-технические и социальные (обществоведческие) прогнозы. В свою очередь, **естественноведческие прогнозы** подразделяются на следующие виды:

- метеорологические (погоды, воздушных потоков и других атмосферных явлений);
- гидрологические (морских волнений, паводков, тайфунов, штормов и т. д.);
- геологические (залежей полезных ископаемых, землетрясений, схода лавин и т. п.);
- экологические (состояния среды обитания);
- биологические, включая фенологические и сельскохозяйственные (урожайности, заболеваемости и т. д.);
- медико-биологические (преимущественно болезней человека);
- космологические (состояния и движения небесных тел, излучений, затмений и т. п.);
- физико-химические прогнозы явлений микромира.

Научно-техническое прогнозирование охватывает, с одной стороны, оценку состояния и перспектив работы механизмов, приборов, электронной аппаратуры, с другой – прогнозирование развития науки, техники, технологии, подготовки научных кадров и т. д.

Социальные (обществоведческие) прогнозы подразделяются на различные виды в зависимости от конкретной сферы их приложения. Наиболее распространенными из них являются:

- социально-медицинские (здравоохранение, физкультура, спорт);

- социально-экологические (перспективы сохранения равновесия между состоянием природной среды и жизнедеятельностью человека);
- экономические (перспективы развития народного хозяйства, вообще экономических отношений);
- юридические, в том числе уголовно-правовые и криминологические (развития государства и законодательства, состояния преступности и других правонарушений, вообще правовых отношений);
- демографические (изменения численности, половозрастной структуры населения, миграции) и др.

Важна классификация прогнозов с точки зрения периода упреждения (горизонта прогнозирования, периода прогноза), т. е. временного интервала, на который разрабатывается прогноз.

В литературе встречается различное количество градаций прогнозов по этому критерию. В некоторых случаях выделяются три вида прогнозов: краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные. Другие авторы предлагают более детальную градацию: оперативные (текущие), краткосрочные, среднесрочные, дальнесрочные (сверхсрочные).

Прогнозирование осложняется в периоды перехода социально-экономических систем из одного качественного состояния в другое, когда особенно обостряются все общественные отношения, что, в свою очередь, резко увеличивает неопределенность дальнейшего развития. Поэтому разработка достаточно надежных прогнозов даже на ближайшую перспективу в такие переходные периоды, как показал опыт криминологического прогнозирования, оказывается чрезвычайно сложной задачей. Именно по этой причине в настоящее время широкое распространение получил такой подход к прогнозированию, как разработка многовариантных прогнозов. При этом разработчики прогноза строят не один, а несколько (чаще всего три) сценариев возможного развития ситуации, условно называемых «пессимистическим», «оптимистическим» и «наиболее вероятным», находящимся между двумя первыми.

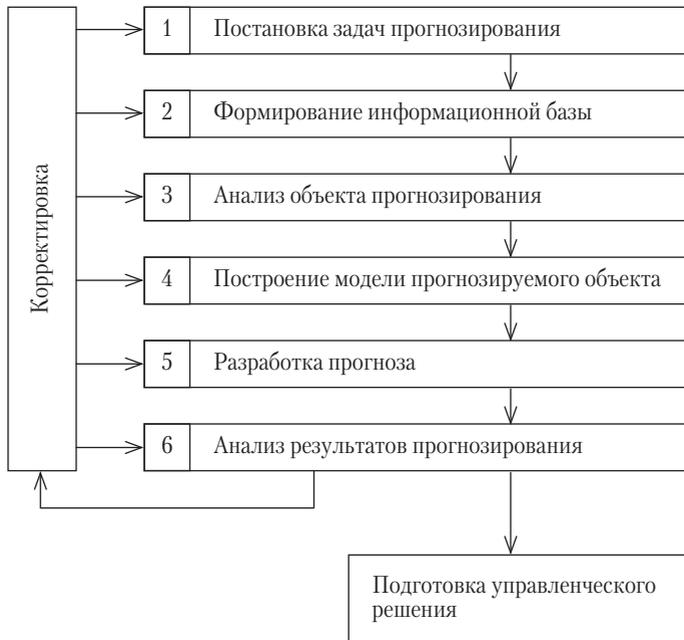
Существуют и другие основания классификации прогнозов (например, характер источника информации, масштабность прогноза, субъекты прогнозной деятельности и другие).

Несколько слов о технологии прогнозирования.

Прогнозирование – достаточно сложный и трудоемкий процесс, который, являясь творческим, исследовательским, все еще остается больше искусством, чем наукой. И тем не менее ему свойственна определенная процедура, последовательность действий.

Ниже приведен вариант технологического процесса прогнозирования, состоящего из нескольких относительно самостоятельных этапов.

Структурная схема процесса прогнозирования



Как видим, условно весь процесс прогнозирования можно разделить на две части: построение модели прогнозируемого объекта (1–4-й этапы) и собственно прогнозирование (5–6-й этапы).

На первом этапе осуществляется постановка задачи прогнозирования: определяются цели и объект прогнозирования, период упреждения прогноза и соответствующая ему глубина ретроспективы, источники и способы получения необходимой информации, порядок решения организационно-технических вопросов, круг лиц, на которых возлагается разработка прогноза.

Если в составе штабных аппаратов имеются специалисты в области прогнозирования, разрабатывать прогноз должны они, при необходимости используя опытных сотрудников отраслевых служб. Не исключено также привлечение к работе (например, на договорной основе) в качестве консультантов или экспертов ученых-криминологов, экономистов, политологов, социологов.

Если разработка прогноза по просьбе ОВД осуществляется научным подразделением, штаб ОВД обеспечивает разработчиков прогноза необходимой информацией.

На втором этапе производится формирование информационной базы прогнозирования. Помимо данных о самой преступности в информационную базу необходимо включать данные социально-экономического развития региона, его демографическую характеристику и другую информацию о всех факторах внешней среды, влияющих на преступность в данном регионе, а также планы или программы социально-экономического развития, законодательные и ведомственные акты, касающиеся правоохранительной деятельности.

На третьем этапе производится всесторонний анализ прогнозируемого объекта: исследуются особенности его структуры и динамики, определяются значимые факторы внешней среды. Цель такого анализа состоит в определении, какие именно характеристики объекта будут прогнозироваться и какие факторы внешней среды при этом будут учитываться.

Четвертый этап связан с уточнением, конкретизацией модели прогнозируемого объекта, переходом от его словесного, неформального описания, полученного на предыдущем этапе, к более сложному, желательному формализованному представлению, ориентированному на применение конкретных методов прогнозирования. Поэтому важное значение на этом этапе имеет правильный выбор методов прогнозирования.

Разработка собственно прогноза (пятый этап) представляет собой процедуру непосредственного получения конкретных значений прогнозируемых характеристик на весь период упреждения.

Прогнозирование производится с помощью выбранного метода на основе разработанной модели прогнозируемого объекта.

Анализ результатов прогнозирования (шестой этап) проводится в целях проверки степени достоверности, обоснованности, надежности и точности прогноза (т. н. верификация). Задача эта весьма сложная, поскольку проблема верификации прогнозов шире оценки их точности. Ее необходимо рассматривать в контексте оптимизации управленческих решений в целом, т. е. с точки зрения влияния прогнозов на обоснованность самих решений.

Известный методологический принцип, согласно которому истинность того или иного утверждения проверяется практикой, применительно к прогнозу не подходит. Эмпирическое подтверждение или отрицание правильности прогноза может быть получено только по прошествии времени, т. е. когда будущее станет реальностью. Такой подход, называемый абсолютной верификацией, мало что дает в практическом плане.

В определенной степени решить проблему позволяет относительная (косвенная или предварительная) верификация точности

прогноза. Она может осуществляться несколькими способами. Чаще всего прибегают к повторным или параллельным разработкам одного и того же прогноза, но по существенно иной методике.

Другой способ косвенной верификации прогноза состоит в проверке обоснованности применяемой методики прогнозирования посредством обращения прогноза в прошлое и последующего сравнения прогнозных значений с фактическими ретроспективными данными о развитии объекта.

Если в ходе анализа результаты прогнозирования признаются удовлетворительными, то в дальнейшем, после соответствующей содержательной их интерпретации, они используются для подготовки управленческих решений.

На этом процесс собственно прогнозирования завершается. Далее начинается этап выработки управленческих решений, основанных на результатах прогнозирования.

Исходя из целевого назначения осуществляются следующие основные виды анализа оперативной обстановки:

- общий (комплексный) анализ – для получения полного и объективного представления о состоянии правопорядка и противодействия преступности, о причинах изменений оперативной обстановки, выявлении наиболее характерных недостатков в организации оперативно-служебной, в первую очередь управленческой, деятельности территориального органа МВД России и его структурных подразделений и о выработке на этой основе адекватных мер реагирования;

- проблемный анализ – для изучения отдельных проблем и вопросов организации противодействия преступности, обеспечения правопорядка;

- сравнительный анализ – для выявления причин существенных различий в конечных результатах оперативно-служебной деятельности двух и более территориальных органов МВД России, функционирующих в схожих условиях.

По критерию периодичности общий анализ оперативной обстановки может осуществляться:

- за длительный период (год и более) – проводится с целью установления проявляющихся во времени тенденций развития оперативной обстановки, социально-экономических и правовых факторов, влияющих на ее состояние, а также на саму систему ОВД;

- за отчетный период (квартал, полугодие, девять месяцев) – выявляются возникающие в оперативной обстановке отклонения от сложившихся тенденций в состоянии правопорядка, динамике

и структуре преступности, исследуются причины произошедших изменений во взаимосвязи с эффективностью деятельности территориального органа МВД России;

– за текущий период (ежедневно, ежемесячно) – должен обеспечивать потребности оперативного управления, повседневной организации работы личного состава территориального органа МВД России;

– во внеочередном порядке – разновидность анализа за отчетный период, осуществляется по итогам нескольких месяцев при резком осложнении оперативной обстановки на обслуживаемой территории и объектах либо в случае возникновения необходимости проведения заседания коллегии, совещания и других организационных мероприятий, в том числе в рамках межведомственного взаимодействия.

Этапы проведения анализа оперативной обстановки:

I этап:

1) осуществление поиска и получения необходимой информации;

2) формулирование предварительных выводов о наиболее значимых изменениях среды функционирования;

3) формирование предположений о влиянии ее отдельных параметров на состояние правопорядка и эффективность оперативно-служебной деятельности;

4) расчет статистических показателей, характеризующих состояние, динамику и структуру преступности и правонарушений;

II этап:

1) изучение отобранной и систематизированной информации;

2) определение связи и влияния тех или иных факторов и условий (детерминант) на состояние правопорядка и эффективность оперативно-служебной деятельности;

III этап (при необходимости) – осуществление криминологического прогнозирования оперативной обстановки на обслуживаемой территории и объектах;

IV этап:

1) формулирование выводов и оценки сложившегося положения;

2) подготовка конкретных предложений, содержащих в себе варианты (альтернативы) управленческих воздействий на складывающуюся на обслуживаемой территории и объектах оперативную обстановку.

Роль криминологического прогноза преступности значительна в борьбе с ней. Полученные результаты могут быть использованы не только в гласной, но и в негласной работе, в различных

направлениях оперативно-служебной деятельности. Поэтому различные виды прогнозов в комплексе служат созданию систематизированного знания о возможных объектах преступного посягательства и лицах, совершающих преступления, напрямую влияют на возрастание «онаучивания» практики борьбы с преступлениями в целях ее совершенствования и повышения профессионализма в действиях сотрудников. То есть прогнозирование должно производиться так, чтобы можно было всесторонне изучить и учесть объективные и субъективные условия, которые в конечном счете определяют ожидаемые в будущем тенденции и закономерности проявлений отдельных видов преступлений, совершенных определенной категорией преступников. Главной целью прогнозирования преступности является:

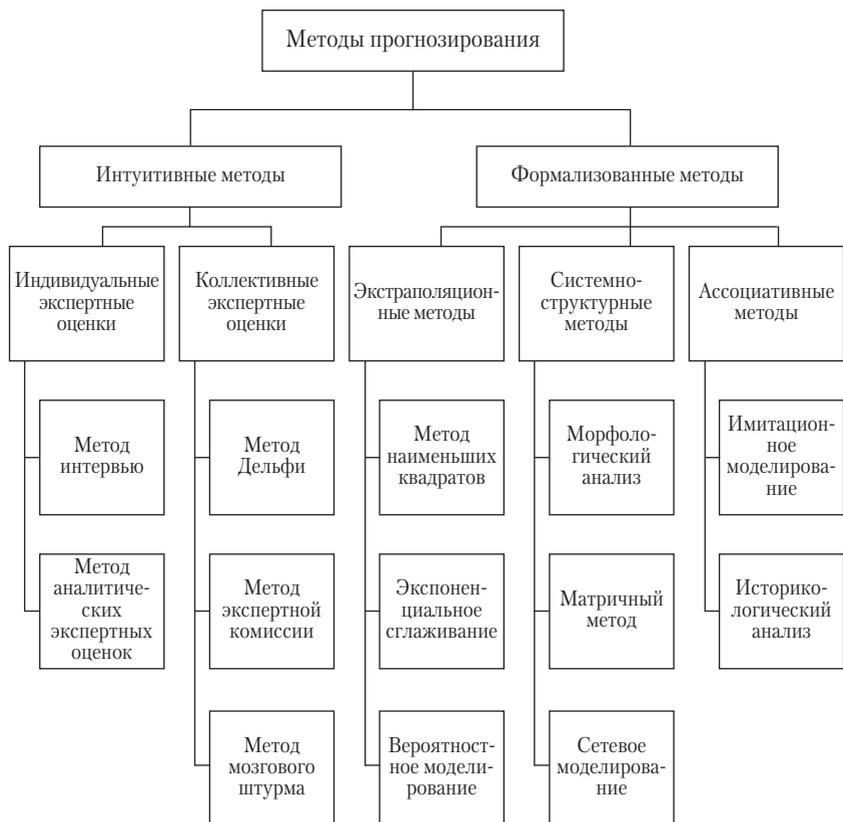
- показать характер и масштабы изменения преступности, ее видов, дать анализ ее последствий для граждан, общества, государства, отдельного региона;
- предоставить в распоряжение органов власти, управления, правоохранительных органов информацию, которая может быть использована для оптимизации управленческих решений, обеспечивающих эффективное противодействие преступности;
- определить критерии, которые необходимо учесть при разработке и реализации программ, решении социальных, экономических и других криминологически значимых проблем;
- обеспечить ведомства, в компетенцию которых входит финансирование противодействия преступности, необходимыми сведениями¹.

4.2. Понятие и методы статистического прогнозирования в территориальных органах МВД России

В настоящее время разработано и широко применяется для решения прогностических задач большое количество разнообразных методов и их модификаций. По оценкам зарубежных и отечественных специалистов, их насчитывается свыше 200.

В литературе предложены различные подходы к классификации методов прогнозирования. Одна из наиболее распространенных классификаций подобного рода состоит из трех уровней градации и представлена на следующей схеме.

¹ *Галахов С.С.* Роль криминологического прогнозирования в решении задач оперативно-разыскной деятельности // Алтайский юридический вестник. 2017. № 2 (18). С. 84.



На каждом из этих уровней классификация методов производится соответственно по следующим критериям: степени формализации (первый уровень), общему принципу действия (второй уровень) и способу получения прогнозной информации (третий уровень).

По степени формализации все методы можно разделить на *интуитивные и формализованные*. К интуитивным относятся экспертные методы, которые основаны на использовании опыта, интуиции специалистов в соответствующей области знаний (экспертов) для получения прогнозной информации. В свою очередь, экспертные методы по общему принципу действия разделяются на две группы: индивидуальные экспертные оценки и коллективные экспертные оценки. И, наконец, на третьем нижнем уровне они разделяются на конкретные методы, отличающиеся между собой способом получения прогнозной информации.

Аналогично построено разбиение формализованных методов прогнозирования. Перечень методов, приведенных на нижнем уровне схемы, не является исчерпывающим. В него включены лишь основные методы, которые чаще всего применяются для прогнозирования объектов социальной природы. Заметим, что данная классификация не является универсальной, в ее основу могут быть положены другие принципы и критерии.

Как следует из схемы, наиболее многочисленную группу составляют формализованные (или фактографические) методы прогнозирования. Их особенность в том, что они базируются на использовании фактически имеющейся, чаще всего статистической информации об объекте прогнозирования. Это позволяет применять для получения прогноза известные математико-статистические методы обработки и анализа информации.

Принципиальная возможность статистического прогнозирования основывается на инерционности общественных процессов и их влиянии на преступность.

Инерционность процессов в сфере правопорядка может проявляться двояким образом. Во-первых, как инерционность взаимосвязей между основными факторами, определяющими механизм формирования противоправного поведения. Например, темпам роста безработицы соответствуют определенные темпы роста краж личного имущества, и соотношение между ними в последние годы постоянно; указанная закономерность позволяет прогнозировать данный вид преступлений исходя из прогноза безработицы. Во-вторых, она проявляется как инерционность самих криминогенных и криминальных процессов и выражается в сохранении общей тенденции и характера динамики (абсолютный прирост, темп роста и прироста) соответствующего статистического ряда на протяжении сравнительно длительных отрезков времени. Например, в течение последних лет отмечается постоянный рост группы тяжких и особо тяжких преступлений – как в целом, так и большинства их видов; в данном случае инерционность процессов в сфере правонарушительства привела к сохранению общей тенденции динамического ряда к росту.

С указанными видами закономерностей связаны два различных подхода к криминологическому прогнозированию. В первом случае для прогнозирования используются многофакторные статистические модели, учитывающие влияние определенных факторов внешней среды на преступность, во втором – прогнозирование осуществляется посредством статистической экстраполяции исходного динамического ряда.

Прогнозирование на основе многофакторной модели осуществляется с использованием различных статистических методов и включает этапы построения многофакторной модели и разработки криминологического прогноза¹.

Суть статистической экстраполяции заключается в нахождении по известным значениям динамического ряда других значений, лежащих за его пределами. При статистической экстраполяции криминологического прогнозирования осуществляется лишь на основе анализа ретроспективного динамического ряда соответствующего вида преступления. Поскольку этот метод прогнозирования чаще других используется в аналитической практике ОВД, рассмотрим его более подробно.

Выше отмечалось, что в основе статистической экстраполяции лежит построение математической модели исходного (ретроспективного) динамического ряда, т. е. выведение математической формулы, которая бы максимально точно описывала все характерные особенности этого ряда на ретроспективном временном интервале. Для этой цели используются стандартные пакеты прикладных программ, предназначенных для обработки и анализа статистических данных и реализованных на персональных компьютерах. Вместе с тем кроме чисто формальных, математических аспектов проблемы построения такой модели важное значение имеет и содержательный анализ динамического ряда.

При статистической экстраполяции динамический ряд анализируется не с точки зрения того, какие факторы и в какой степени определяли характер динамики, а с позиций выявления особенностей самого ряда (общая тенденция и характер динамики). В дальнейшем результаты такого анализа используются для выбора математической модели, описывающей данный динамический ряд.

Специфика социальных процессов (в том числе и в сфере правонарушительства) такова, что особенности их динамики могут быть выявлены лишь на достаточно продолжительном отрезке времени (несколько десятков лет). Исследование криминальных процессов для такой глубокой ретроспективы затруднено, прежде всего, из-за невозможности обеспечить сопоставимость статистических данных, используемых для прогнозирования. Кроме того, это имеет смысл лишь при разработке долгосрочных прогнозов, которыми ОВД фактически не занимаются.

¹ Хейло Л. Г. Методические основы прогнозирования в органах внутренних дел: лекция. М., 1996. С. 6.

Наиболее актуальными для практических органов являются среднесрочные и особенно краткосрочные прогнозы. Для таких прогнозов период упреждения не превышает пяти лет, следовательно, ретроспективный динамический ряд анализируется, как правило, не более чем за десятилетний период. На таком отрезке времени можно выявить лишь общую тенденцию динамического ряда и его колебания, связанные с сезонным влиянием факторов внешней среды.

При разработке *среднесрочного криминологического прогноза* (на период от 1 года до 5 лет) анализируется динамический ряд с глубиной ретроспективы 5-10 лет. На первом этапе осуществляется чисто визуальный анализ графического изображения этого ряда с целью определения, какой математической функцией может быть описана общая тенденция и характер динамики. Чаще всего для моделирования криминологических процессов используются следующие виды функций: линейная, степенная, экспонента, гипербола и др.

При разработке *краткосрочного криминологического прогноза* (например, на неделю или месяц) следует учитывать две составляющие динамического ряда: общую тенденцию динамического ряда, связанную с долговременным влиянием факторов внешней среды, и колебания правонарушительства, которые обусловлены сезонными факторами. Эта процедура довольно сложна и предполагает владение соответствующим математическим аппаратом и хорошую компьютерную подготовку. Однако часто оказывается возможным данный вид прогноза осуществить и без применения сложных методов и процедур. Краткосрочный криминологический прогноз может быть разработан на основе *коэффициентов сезонных колебаний* (КСК) преступности. При этом важно, прежде всего, выявить наличие таких колебаний, определить, насколько закономерный и устойчивый характер они имеют во времени.

Другую группу методов прогнозирования составляют методы экспертной оценки. Роль этих методов особенно возрастает в настоящее время, в период неустойчивого развития социальных, политических, экономических и иных процессов, прямо или косвенно влияющих на криминальную ситуацию в стране. Для таких периодов развития общества характерна крайне высокая степень неопределенности влияния факторов внешней среды на состояние и динамику преступности. Это именно тот период, который в философии известен как этап перехода количества в качество, т. е. накопившиеся ранее в обществе противоречия приводят к смене самой социально-экономической системы.

Это обстоятельство особенно важно, поскольку, как отмечалось, статистические методы прогнозирования применимы лишь в случа-

ях сохранения законов, лежащих в основе развития соответствующих процессов. Иначе приемлемая точность прогнозов не может быть обеспечена самыми совершенными статистическими методами.

Таким образом, применение экспертных методов прогнозирования наиболее эффективно в следующих случаях:

- при отсутствии достоверных статистических данных о прогнозируемом объекте;
- в условиях большой неопределенности среды функционирования объекта, влияния на его развитие факторов внешней среды;
- в условиях дефицита времени или иных экстремальных ситуациях.

Все экспертные методы подразделяются на две группы: индивидуальные и коллективные экспертные оценки. Из методов индивидуальных экспертных оценок в прогнозировании наиболее часто применяются такие их разновидности, как интервью и аналитические экспертные оценки. *Метод интервью* предполагает беседу организатора прогнозирования с экспертом по заранее подготовленной программе. Перед экспертом ставятся вопросы относительно перспектив развития прогнозируемого объекта. Успех такой оценки зависит от способности эксперта давать квалифицированные ответы на сложные, требующие глубокого осмысления вопросы в условиях ограниченного времени. В этом заключается недостаток метода, поскольку далеко не каждый эксперт способен на плодотворную работу в таких условиях. Однако там, где не требуется высокая точность прогноза, а результаты необходимо получить в кратчайшие сроки, этот метод может оказаться незаменимым.

В отличие от метода интервью *аналитические экспертные оценки* предполагают продолжительную и тщательную предварительную работу эксперта над анализом тенденций, оценкой состояния и путей развития прогнозируемого объекта. Эксперт имеет возможность использовать всю необходимую информацию об этом объекте, что повышает точность и обоснованность прогноза.

Следующая группа интуитивных методов прогнозирования – коллективные экспертные оценки, которые предполагают совместную работу группы экспертов с целью получения максимальной объективной оценки перспектив развития прогнозируемого объекта. Среди этих методов чаще всего применяются метод экспертных комиссий, метод мозгового штурма, метод суда и дельфийский метод, которые отличаются между собой способом организации коллективной работы экспертов.

Метод мозгового штурма основан на всемерном стимулировании творческой активности экспертов. Это достигается путем

введения определенных правил, регламентирующих процедуру совместного обсуждения экспертами различных вариантов прогноза: допускается выдвижение любых, даже самых неординарных идей в рамках обсуждаемого вопроса; запрещается их оценка другими экспертами; ограничивается время одного выступления, однако допускаются многократные выступления одного участника; обязательно фиксируются все высказанные идеи, их оценка осуществляется на последующих этапах.

Другой метод коллективной экспертной оценки – *метод экспертных комиссий*. Организация работы экспертов по этому методу строится по принципу круглого стола. В ходе совместной работы эксперты предлагают свои варианты прогноза вместе с обоснованием, обсуждают их с целью согласования мнений и по возможности пытаются выработать единую точку зрения относительно прогноза. Недостатком метода является то, что в основе выработки единого мнения лежит логика компромиссов, которая может привести к чрезмерному влиянию мнений отдельных экспертов (в силу их авторитета) на суждения остальных членов экспертной группы.

Экспертная процедура по *методу суда* проводится по аналогии с судебным процессом. Часть экспертов объявляется сторонниками рассматриваемого варианта прогноза и приводит доводы в его пользу. Другая часть экспертов объявляется противниками данного прогноза и пытается выявить в нем слабые, недостаточно аргументированные или неубедительные места. И, наконец, третья группа экспертов регулирует ход экспертизы и выносит окончательное решение. В процессе «суда» функции экспертов могут меняться.

Достоинство перечисленных экспертных методов – коллективная, совместная работа экспертов, что повышает объективность оценок, ибо в ходе совместной работы эксперты, выслушивая мнения своих коллег, получают новую для себя информацию, повышая тем самым уровень своей компетентности.

К числу недостатков этих методов можно отнести то, что совместная работа оказывает значительное психологическое воздействие на экспертов, приводит к отказу некоторых из них от своей позиции (даже если она верна) в пользу мнения более авторитетных членов экспертной комиссии (с точки зрения их известности, должностного положения и т. д.).

Более эффективным следует признать *дельфийский метод* (или метод Дельфи). Он получил свое название от древнегреческого города Дельфы, в котором в давние времена периодически собирались жрецы для предсказания различных явлений природы и связанных с ними социально-политических катаклизмов. В наше вре-

мы этот метод применяют для выяснения относительной важности и сроков свершения гипотетических событий (например, научных открытий). Благодаря принципам, положенным в основу организации работы экспертной группы, удалось резко повысить объективность экспертных оценок. Суть экспертного прогнозирования по дельфийскому методу заключается в следующем.

На первом этапе осуществляется опрос экспертов, обработка экспертных оценок и информирование экспертов о результатах оценки. *На втором этапе* проводятся корректировка экспертных оценок, новая их обработка и повторное информирование экспертов. При необходимости может состояться *третий и последующие аналогичные этапы*. *На заключительном этапе* подводятся итоги прогнозирования.

Каждый член экспертной группы работает независимо от остальных, их опрос (в форме анкетирования) производится в индивидуальном порядке. Затем осуществляется статистическая обработка индивидуальных экспертных оценок с целью выявления обобщенного мнения группы. Здесь же определяются крайние оценки (т. е. варианты прогноза, имеющие максимальные и минимальные значения по сравнению с остальными). Экспертов, высказавших эти крайние точки зрения, просят в письменном виде аргументировать свою позицию.

После этого экспертам сообщается обобщенная информация о мнении всей группы относительно предстоящего развития криминальных процессов: усредненная оценка, максимальная и минимальная оценки, а также аргументация экспертов, высказавших эти оценки (без указания авторов). Экспертов просят внимательно изучить эту информацию и пересмотреть свои оценки (варианты прогнозов), если они сочтут аргументы своих коллег убедительными.

Указанная процедура повторяется несколько раз и завершается при стабилизации экспертных оценок, т. е. когда эксперты больше не вносят коррективы в свои прогнозы. Как правило, в результате такой многоэтапной процедуры расхождения в индивидуальных оценках отдельных экспертов уменьшаются.

Важным является вопрос организации экспертного прогнозирования: формирование представительной экспертной группы, подготовка и проведение экспертизы, статистическая обработка экспертных оценок.

Один из наиболее ответственных моментов – формирование экспертной группы. От ее численности и профессионального состава в решающей степени зависят точность и обоснованность экспертного прогноза. Прежде всего, необходимо решить, специалисты какого про-

филя будут выступать в роли экспертов. Конечно, в первую очередь это должны быть самые квалифицированные и опытные сотрудники ОВД, а также прокуратуры, юстиции, адвокатуры. Поскольку криминологическое прогнозирование сегодня невозможно без анализа внешней среды, в состав экспертной группы целесообразно включать специалистов других профилей: экономики, юриспруденции (правоведы, криминологи), социологии, психологии. К работе в качестве экспертов следует привлекать профессорско-преподавательский состав высших учебных заведений, сотрудников научных институтов, расположенных в соответствующем республиканском, краевом или областном центре.

Количественный состав экспертной группы может быть любым, но считают, что он не должен быть меньше 5-8 экспертов. Главное – добиться, чтобы даже в малочисленной группе были представлены наиболее квалифицированные и опытные специалисты в соответствующей области знаний, склонные к аналитической работе, обладающие высоким уровнем общей эрудиции и умением работать в качестве эксперта. Если группа формируется только из сотрудников ОВД, в нее должны быть включены представители различных служб.

Обычно опрос экспертов проводится с помощью специально разработанных анкет. Во вспомогательных разделах излагаются цели и задачи прогнозирования, обосновывается важность данного прогноза; сформулированы вопросы, касающиеся самого эксперта (возраст, образование, место и стаж работы и т. п.).

Основной раздел анкеты содержит конкретные вопросы по существу проблемы. Если речь идет о количественном прогнозе, эксперта просят оценить, какое, по его мнению, наиболее вероятное количество преступлений (всего, по отдельным группам или видам) будет совершено (или зарегистрировано) в том или ином году (месяце) прогнозируемого периода. В случае качественного прогноза эксперт должен оценить наиболее вероятную тенденцию соответствующих показателей преступности (стабилизация, рост или снижение, темпы и т. п.).

Непосредственно разработке прогноза должна предшествовать серьезная аналитическая работа эксперта по изучению всей необходимой информации. Сюда относятся статистические и иные данные о структуре и динамике преступности, социально-экономическом развитии региона, его демографическая характеристика. Важно ознакомить экспертов с программами социально-экономического развития региона, проектами подготавливаемых решений в сфере правоохранительной деятельности, формирования рыночной экономики и т. д.

Завершается работа итоговой обработкой экспертных оценок и оглашением самого прогноза.

Заключение

Оперативная обстановка как научно-практическая категория в общем смысловом аспекте имеет широкое применение в любых ситуациях оперативно-служебной деятельности ОВД, возникающих в ходе правоохранительной работы по защите граждан, общества, государства от преступных посягательств. В более узком смысле это понятие употребляется при обозначении совокупности взаимосвязанных условий и обстоятельств, подлежащих анализу и оценке для последующей эффективной организации комплекса мер по охране общественного порядка и противодействию преступности.

Действующая в ОВД система анализа и оценки оперативной обстановки, постоянно развиваясь и совершенствуясь, в целом позволяет получать информацию о происходящих процессах, соответствии функционирования системы заданным целям и задачам правоохранительной деятельности, производить проверки результатов воздействия на криминальную ситуацию, выявлять отклонения от принятых решений, своевременно устранять обнаруженные недостатки.

С учетом решаемых территориальными органами МВД России задач следует признать, что целью анализа оперативной обстановки является:

- оценка фактического состояния преступности, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности;
- выявление объективных обстоятельств и субъективных факторов, обуславливающих реальное состояние преступности;
- выявление городов, районов и других административно-территориальных единиц со сложной оперативной обстановкой и установление причин этого осложнения;
- прогноз возможного развития криминогенной ситуации на ближайшую перспективу и обозримое будущее;
- формирование выводов для принятия управленческих решений.

В соответствии с Положением об МВД России в его полномочия входит формирование основных направлений государственной политики в сфере внутренних дел на основе анализа и прогнозирования: состояния преступности; положения дел в области охраны общественного порядка и собственности, обеспечения общественной безопасности; миграционных процессов. В соответствии с Типовым положением о территориальном органе МВД России по субъекту РФ в его полномочия входит разработка управленческих решений

по укреплению правопорядка на основе анализа и прогнозирования состояния преступности, положения дел в области охраны общественного порядка и собственности, обеспечения общественной безопасности, а также миграционных процессов на территории субъекта РФ. Поэтому в укрупненной модели оперативной обстановки все компоненты должны быть сгруппированы так, чтобы обеспечить реализацию поставленной цели. Такая модель должна состоять из четырех блоков компонентов, характеризующих:

- преступность и иные правонарушения, а также лиц, их совершивших;
- условия внешней среды (демографические, экономические, социальные, психологические, территориальные, географические характеристики обслуживаемой территории, а также условия концептуальной среды);
- ОВД как систему управления, состояние организации и ресурсного обеспечения деятельности (силы, средства и т. д.);
- результаты деятельности личного состава.

Модель оперативной обстановки должна отражать состояние сил и средств ОВД, их дислокацию на обслуживаемой территории, распределение по подразделениям, нагрузки в расчете на одного сотрудника, качественный состав, количественный некомплект штатов и некоторые другие данные. Внутренние условия функционирования и организации аппарата управления органа необходимо рассматривать с точки зрения их влияния на подчиненные подразделения и отдельных сотрудников при решении задач правоохраны. Более того, высокий уровень управления этой системой является источником повышения эффективности ее деятельности в сфере правоохраны. Об эффективности деятельности органа в конечном счете надо судить по степени удовлетворения тех общественных потребностей, ради которых создана эта правоохранительная система, т. е. по фактическому состоянию противодействия преступности, охраны общественного порядка.

Обобщение рассматриваемых в настоящем пособии теоретических и практических аспектов анализа и оценки оперативной обстановки в условиях оптимизации штатной численности ОВД России подтверждает это и позволяет сделать некоторые выводы о проблемах и перспективах совершенствования.

1. Анализ и оценка оперативной обстановки рассматриваются как процесс и результат определения уровня (степени) выполнения ОВД стоящих перед ними задач по противодействию преступности за соответствующий период на основе установленных критериев и показателей. Так, например, число расследованных преступлений, рассмотренных заявлений и сообщений, наличие материалов на рас-

смотрении в подразделениях ОВД, проведенных оперативно-разыскных мероприятий относится к показателю оценки величины (объема) проделанной работы и измеряется в количественных единицах. Оценка же эффективности работы связана с совокупностью свойств и характеристик деятельности, которые удовлетворяют потребности граждан, общества, государства в обеспечении общественного порядка, профилактике, противодействии преступности, т. е. с качеством работы – раскрытием преступлений, временем, затраченным на это, качеством проведенных следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий и т. д. Таким образом, цель оценки заключается в определении эффективности деятельности территориальных органов МВД России, в том числе полиции, по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности.

2. К основной задаче анализа оперативной обстановки относится выявление тенденций преступности, с тем чтобы перейти к исследованию закономерностей ее детерминации, причинности, определить факторы ее подверженности различным воздействиям и, соответственно, правильно построить систему противодействия преступности в конкретных условиях места (государства, региона, населенного пункта) и времени. Исследование преступности должно быть подчинено выявлению ее реальных качественных и количественных характеристик в их диалектической взаимосвязи. Учитывая мировые тенденции, значение информационных технологий и экономические возможности государства, не вызывает сомнений, что наиболее приемлем второй путь. Основное его содержание включает в себя поиск, сбор, оценку и анализ сведений, выработку обоснованных и взвешенных управленческих решений.

3. Система оценки эффективности оперативно-служебной деятельности ОВД должна включать в себя критерии и показатели, позволяющие судить о ее соответствии объективному предназначению. Система оценки не может предназначаться только для внутриведомственного использования, а должна быть открытой, по крайней мере в той ее части, которая представляет большой интерес для общества и не содержит конфиденциальной информации. Все основные факторы, влияющие на эффективность и качество правоохранительной деятельности ОВД, находятся или в сфере политической и экономической, или организационно-управленческой. Формирование качеств деятельности ОВД, отвечающих требованиям правового государства, возможно только или преимущественно с помощью управленческих средств, способных создавать благоприятные организационно-правовые и социально-психологические условия и механизмы стимулирования эффективного функционирования в соответствии с целями их развития.

4. Полученная в ходе анализа оперативной обстановки оценка эффективности деятельности ОВД должна исходить из учета всей совокупности факторов и условий социально-экономического, политического, демографического, иного характера, формирующих идеологию правоохранительной деятельности, соответствовать концептуальному содержанию, которое заложено в основу целевых установок функционирования сил и средств этих органов.

5. Существуют два аспекта оценки такого компонента оперативной обстановки, как оперативно-служебная деятельность ОВД: результативный и функциональный. Результативный выражается в получении конечного продукта правоохранительной деятельности: в завершенном расследовании по уголовному делу, выявленном или раскрытом преступлении, зарегистрированном заявлении. Функциональный аспект связан с направленностью и содержанием этой деятельности, ее определенными свойствами и качествами, по своему предназначению соответствующими предъявляемым требованиям и объективным потребностям общества.

6. До настоящего времени приходится констатировать проблему искаженности статистических данных о количестве совершенных преступлений. Крайняя недостоверность российской статистики о преступности и исключительно высокий уровень латентности преступлений объективно подтверждается сравнением ее количественных характеристик с данными о преступности в других странах. Так, в России ежегодно регистрировалось от 2,4 до 3,6 млн преступлений. Для сравнения, в США ежегодно регистрируется 13-13,5 млн преступлений (только по восьми индексным составам), в Германии – 6,5 млн, Италии – 2,8 млн. Во всех указанных и многих других странах Европы уровень преступности на 100 тыс. населения в 2,5–3 раза выше, чем в России, что, естественно, заставляет усомниться в объективности российской уголовной статистики.

7. Разработка надежных прогнозов даже на ближайшую перспективу в переходные периоды развития общества оказывается чрезвычайно сложной. По этой причине широкое распространение получил подход к прогнозированию в виде разработки многовариантных прогнозов. При этом разработчики прогноза строят не один, а несколько (чаще всего три) сценариев возможного развития ситуации, условно называемых «пессимистическим», «оптимистическим» и «наиболее вероятным», находящимся между двумя первыми. Прогнозирование – достаточно сложный и трудоемкий процесс, который, являясь творческим, исследовательским, все еще остается больше искусством, чем наукой. И тем не менее ему свойственна определенная процедура, последовательность действий: постановка задач прогнозирования; формирование информационной базы; анализ объекта прогнозирования; построение модели прогнозируемого объекта; разработка прогноза; анализ результатов прогнозирова-

ния; подготовка управленческого решения. Эмпирическое подтверждение или отрицание правильности прогноза может быть получено только по прошествии времени, т. е. когда будущее станет реальностью.

8. Анализ методик изучения и оценки направлений оперативно-служебной и управленческой деятельности, регламентированных распоряжениями МВД России, свидетельствует об имеющем место их параллелизме и дублировании, когда оценочные показатели организации и результативности процесса управления структурными подразделениями проверяемого органа, в том числе и контроля, со стороны руководителя (начальника) как главного должностного лица, представляющего территориальный орган МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях, размещены в ряде документов: в Методике изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России; Методике изучения и оценки правовой работы в территориальных органах МВД России и деятельности их правовых подразделений; в Методике оценки организационно-штатной деятельности. Отсюда можно сделать вывод о необходимости внесения изменений в существующие методики в части сосредоточения оценочных показателей проверки организации и результативности процесса управления руководителем (начальником) территориального органа МВД России как ключевого элемента системы управления в сфере внутренних дел на окружном, межрегиональном и региональном уровнях в одном документе и исключения направления «Управленческая деятельность руководства проверяемого органа» из методик по изучению и оценке по направлениям деятельности.

9. В силу существенных различий требуется теоретическое осмысление и формирование единого подхода при анализе показателя «эффективность управленческой деятельности» и ее оценке по всем направлениям оперативно-служебной деятельности.

10. Необходим пересмотр оценки такого показателя, как «компетенция руководящего состава подразделений (органов) внутренних дел», когда в таблицах основных оценочных показателей в ходе проведения контрольной работы эта важнейшая характеристика руководителя рассматривается лишь через призму оценки итогов тестирования на знание требований законов РФ и нормативных правовых актов МВД России в установленной сфере деятельности.

11. Требуют унификации (типизации) сами Руководства изучения и оценки направлений оперативно-служебной деятельности в части точности оценочных категорий, терминологии, обозначения разделов таблиц, показателей, индикаторов. Кроме того, необходимо единообразие в названиях разделов таблиц.

Список литературы

Нормативные правовые акты

Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 193 // СПС «Гарант».

Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 669 // СПС «Гарант».

Вопросы организации информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 25 августа 2017 г. № 680 // СТРАС «Юрист».

Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 // СТРАС «Юрист».

О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России»: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 // СТРАС «Юрист».

Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 // СТРАС «Юрист».

Об утверждении Основных направлений деятельности штаба территориального органа МВД России: приказ МВД России от 26 октября 2018 г. № 707 // СТРАС «Юрист».

Об утверждении Положения о Департаменте государственной службы и кадров Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 660 (ред. от 18 августа 2016 г.) // СТРАС «Юрист».

Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 // СТРАС «Юрист».

Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на район-

ном уровне: приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355 // СТРАС «Юрист».

Об утверждении Типового положения о штабе территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 октября 2017 г. № 808 // СТРАС «Юрист».

Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа МВД России на районном уровне: приказ МВД России от 1 сентября 2017 г. № 690 // СТРАС «Юрист».

О системе изучения и оценки деятельности подразделений информационных технологий, связи и защиты информации территориальных органов МВД России: распоряжение МВД России от 4 декабря 2013 г. № 1/11444 // СТРАС «Юрист».

О системе изучения и оценки деятельности подразделений уголовного розыска территориальных органов МВД России на региональном уровне: распоряжение МВД России от 6 ноября 2015 г. № 1/9078 // СТРАС «Юрист».

Об изучении и оценке деятельности штабных подразделений и инспекций территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровне: распоряжение МВД России от 24 апреля 2012 г. № 1/3236 (документ утратил силу).

Об утверждении Методики изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России: распоряжение МВД России от 3 марта 2017 г. № 1/2501 // СТРАС «Юрист».

Литература

Аврутин Ю. Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел (социальные и организационные аспекты изучения, оценки, проектирования): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998.

Акофф Р. Акофф о менеджменте / пер. с англ.; под ред. Л. А. Волковой. СПб., 2002.

Анхимова Р. В. Криминогенные воздействия средств массовой информации // Научный портал МВД России. 2013. № 2 (22).

Бавсун И. Г. Основы управления в органах внутренних дел: учеб. пособие. Омск, 2017.

Богданов А. А. Тектология (всеобщая организационная наука): в 2 кн. М., 1989.

Боков А. В. Объективная оценка деятельности органов внутренних дел – важнейшее условие ее совершенствования // Вестник МВД России. 2003. № 3.

Бугель Н. В. Основы управления в органах внутренних дел: учебник. М., 2009.

Булавчик В. Г. Аспекты изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел // Алтайский юридический вестник. 2016. № 1 (13).

Важенина И. В. Специальные полицейские силы Великобритании: история и современность // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 3 (43).

Веснин В. Р. Управление персоналом. Теория и практика: учебник. М., 2008.

Военный энциклопедический словарь. М., 1986.

Галахов С. С. Роль криминологического прогнозирования в решении задач оперативно-разыскной деятельности // Алтайский юридический вестник. 2017. № 2 (18).

Граждан В. Д. Социология управления: учебник. М., 2008.

Зайцева О. А., Радугин А. А., Радугин К. А., Рогачева Н. И. Основы менеджмента. М., 2000.

Ипакян А. П. Оперативная обстановка: методологические вопросы моделирования: учеб. пособие. М., 1982.

Киреев М. П., Беляев А. А. Контртеррористическая операция, ее правовой режим: теоретико-правовой аспект // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 3 (43).

Клушин О. З. Оперативная обстановка: понятие, анализ, прогноз: учеб. пособие. М., 2008.

Клушин О. З. Оперативная обстановка: понятие, анализ, прогноз: учеб. пособие. М., 2010.

Коробов В. Б., Андреев Н. А., Воронин М. Ю. Целеполагание в стратегическом управлении правоохранительной сферой: учеб. пособие. М., 2016.

Криминология: учебник / под ред. проф. Н. Ф. Кузнецовой, проф. В. В. Лунева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004.

Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов. М., 2007.

Организация управления органами внутренних дел: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. А. М. Кононова, И. Ю. Захватова. М., 2017.

Семенов Е. Ю. Основы управления в органах внутренних дел: альбом схем. Орел, 2008.

Современные тенденции в управлении: учеб. пособие: в 3 кн. Кн. 1 / под ред. Г. И. Андреева, В. А. Тихомирова. М., 2005.

Степанов А. Г. Организационно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти в кризисных ситуациях: учеб. пособие / под ред. А. Ф. Майдыкова. М., 2010.

Теория управления: учебник / под ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухина. М., 2004.

Ульянов А. Д., Абрамов А. В. Криминогенная обстановка как объект познания // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 27.

Федоров П. А., Харламов В. С. Факторный анализ региональной преступности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 3 (55).

Хейло Л. Г. Методические основы прогнозирования в органах внутренних дел: лекция. М., 1996.

Яськов Е. Ф. Теория и практика социального управления: словарь-справочник. М., 1997.

Глоссарий

Алгоритм (от лат. транслитерации имени среднеазиатского математика аль-Хорезми Algorithm) – способ, программа, последовательность операций, выполняемых в строго определенном порядке с учетом соответствующих правил, что приводит в конечном итоге к решению поставленной задачи.

Алгоритм управления – система процедур, выполнение которых в соответствии с необходимыми правилами обеспечивает достижение целей управления.

Анализ – метод научного исследования, состоящий в мысленном или фактическом разложении целого на составные части; совокупность операций, с помощью которых исследуется структура выполняемых объектом управления функций, а также их организационное обеспечение. Место анализа в управленческой деятельности можно оценить, исходя из следующей простой схемы: от анализа → к решению, от решения → к действию, от действия → к анализу.

Аналитическая работа – имеющая исследовательский характер познавательная творческая деятельность соответствующих субъектов управления ОВД (руководителей, специалистов), заключающаяся в определении состояния, структуры и динамики тех или иных параметров (характеристик) оперативной обстановки, в выявлении негативных отклонений в ней, в установлении причинно-следственных зависимостей между различными факторами, обусловившими данные отклонения, а также в прогнозировании тенденций ее изменений с целью осуществления управляющих воздействий на подчиненные органы и подразделения внутренних дел при решении задач правоохраны.

Аппарат управления – совокупность управленческих работников (руководителей, специалистов и технических исполнителей), работающих в подразделениях, службах и органах управления и выполняющих функции управления.

Взаимодействие – совместное участие и связь сотрудников, подразделений, организаций, органов в процессе трудовой деятельности, возникающие на основе разделения функций, полномочий, взаимных обязательств; осуществляемая по единому замыслу во имя достижения общей цели совместная деятельность различных не подчиненных друг другу субъектов.

Деятельность – способ существования и развития социальной действительности, проявление социальной активности, целенаправленное отражение и преобразование окружающего мира.

Дисциплина – обязательное для всех членов общества, организации, коллектива подчинение установленному порядку.

Должностные лица – лица, постоянно, временно либо по специальному решению исполняющие функции представителя власти или выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные полномочия в государственных и муниципальных органах, учреждениях, в Вооруженных силах, ОВД, других воинских формированиях РФ.

Должность – элемент организационной структуры, концентрирующий в себе комплекс однородных операций, действий, выполнение которых необходимо для достижения общей цели, стоящей перед организацией.

Индикатор (от позднелат. *indicator* – указатель) – свойство явления, процесса, отображающее изменения какого-либо параметра контролируемого процесса или объекта, что позволяет судить о других его характеристиках, недоступных непосредственному исследованию.

Исполнительская дисциплина – своевременное и качественное выполнение сотрудниками приказов, распоряжений, решений, указаний, принятых вышестоящими органами, а также должностными лицами руководящего состава.

Квалификация – степень профессиональной готовности работников к выполнению функциональных обязанностей в рамках определенной профессии, специальности, должности.

Коммуникации – обмен интеллектуальной или эмоциональной информацией в знаковой форме, необходимой людям для совместной деятельности.

Компетенция (от лат. *competentia* – принадлежность по праву) – сфера полномочий какого-либо органа или должностного лица; круг вопросов, по которым данное лицо осведомлено, обладает познаниями, опытом.

Комплексная оперативно-профилактическая операция – совокупность оперативно-разыскных, контрольно-надзорных и иных мероприятий, осуществляемых ОВД в соответствии с законодательными и иными нормативными актами РФ по единому замыслу для достижения конкретной цели. Целями операции являются: снижение остроты криминогенной обстановки на определенной территории, объекте или в отрасли экономики; повышение эффективности деятельности ОВД по предупреждению и пресечению преступле-

ний и административных правонарушений, обеспечению безопасности дорожного движения; активизация выявления и розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда.

Криминальная ситуация – количественная и качественная характеристика уголовных преступлений и административных правонарушений, лиц, их совершивших, а также потерпевших в динамике за определенный промежуток времени.

Криминогенная информация – совокупность данных, характеризующих оперативную обстановку за определенный промежуток времени (в динамике развития), причины и условия совершения противоправных действий и используемых для реализации целей и функций оперативного управления ОВД.

Криминогенная ситуация – совокупность (комплекс) процессов и факторов в определенный промежуток времени, влияющих на состояние и динамику преступности.

Критерий – мерило оценки, существенные признаки деятельности, позволяющие судить о ее результативности (производительности), определить, классифицировать, оценить те или иные аспекты анализируемого явления.

Методология (греч. *Μεθοδολογία*) – знания о способах и стратегиях исследования явления, предмета. Методология рассматривается в двух аспектах: теоретическая, которая формируется разделами философских знаний, и практическая, ориентированная на решение практических задач.

Методы управления – способы организующего воздействия субъекта на объект управления, с помощью которых достигаются стоящие перед системой цели.

Механизм управления – внутреннее устройство, совокупность состояний и процессов, из которых складывается управление как явление социальной жизни.

Мониторинг – систематическое наблюдение и оценка состояния социальных процессов, явлений, событий, мнения жителей отдельных регионов и общества в целом, позволяющие отслеживать состояние контролируемых объектов, что дает возможность субъекту управления иметь достоверную оперативную информацию об их действительном положении, прогнозировать тенденции их развития; контроль состояния управляемого объекта в режиме реального времени, обеспечивающий своевременность принятия решений.

Обеспечение общественной безопасности – реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных, организационных, социально-экономических,

информационных, правовых и иных мер, направленных на предотвращение, локализацию и ликвидацию условий и факторов, создающих потенциальную и реальную опасность для жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Общий анализ оперативной обстановки – комплекс организационных, методических и технологических действий по отбору, сбору, обработке, изучению и оценке специально отобранной информации, характеризующей все компоненты оперативной обстановки в их диалектическом единстве и взаимосвязи, который осуществляется по определенным правилам и в соответствующей последовательности с целью прогнозирования существенных тенденций и отклонений, выявления причин их возникновения и своевременного осуществления управленческих воздействий.

Оперативная обстановка – совокупность (система) взаимосвязанных и взаимодействующих внешних и внутренних по отношению к ОВД условий, характеризующих состояние внешней среды, криминальной ситуации, ресурсов, деятельности ОВД по обеспечению правопорядка на обслуживаемой территории и ее результатов, анализ и оценка которых является основой целенаправленных воздействий аппарата управления на подчиненные органы и подразделения внутренних дел.

Организация – деятельность по упорядочению, согласованию взаимодействия более или менее дифференцированных и автономных частей целого, обусловленная его строением; специфический вид социальных систем, создаваемых для удовлетворения потребностей индивидов, групп или общества в целом путем найма работников, включения их в трудовую деятельность и регламентирования их поведения в рамках организации.

Оценка – мнение о ценности, уровне, значимости чего-либо. Оценка – процесс и результаты определения уровня (степени) выполнения ОВД стоящих перед ними задач по противодействию преступности за соответствующий период на основе установленных критериев и показателей. Оценка правоохранительной деятельности включает в себя две стороны – идеологию (цели и назначение) и технологию (методические, инструментальные средства).

Показатель – обобщающая характеристика какого-либо свойства исследуемого объекта; измеряемые стороны того или иного критерия, позволяющие определить его количественную меру и осуществить необходимые сравнения и оценки.

Правоохранительная сфера – совокупность государственно-правовых средств, методов и гарантий, обеспечивающих защищенность личности, общества и государства от противоправных нарушений.

Правопорядок – система общественных отношений, которые устанавливаются в результате точного и полного осуществления предписаний правовых норм всеми субъектами права.

Принципы – постулаты, важнейшие требования, соблюдение которых обеспечивает эффективность любой деятельности.

Принципы управления – исходные, основополагающие правила, которыми руководствуется субъект управления в своей деятельности и на основе которых строятся и функционируют социальные системы.

Прогноз – результат научного предвидения, отражающий опережающее отображение действительности, основанное на познании законов и механизма развития исследуемого явления или объекта.

Прогнозирование – функция управления, заключающаяся в получении информации о конечном результате работы системы в будущем, построении образа цели и способов, необходимых для ее достижения.

Процесс управления – комплекс разнообразных по характеру операций управления, выполненных в определенной последовательности и во взаимосвязи с целью управления, направленных на решение практических задач и возникающих проблем.

Развитие – переход от старого качественного состояния к обновленному.

Разрешение заявлений и сообщений о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии – проверка фактов, изложенных в зарегистрированном заявлении (сообщении), уполномоченным должностным лицом территориального органа МВД России и принятие в пределах его компетенции решения в порядке, установленном законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ.

Рациональность – способность направлять свои действия к наиболее разумно обоснованному, целесообразному использованию чего-либо.

Регистрация заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях – присвоение каждому принятому (полученному) заявлению (сообщению) очередного порядкового номера Книги учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях и фиксация в ней кратких сведений по существу заявления (сообщения).

Регулирование – функция управления, обеспечивающая постоянное поддержание системы в заданном состоянии, ее способность оперативно реагировать на изменение не только внутренних, но и внешних условий функционирования.

Результативность – степень достижения (реализации) запланированных показателей или уровень приближения к ним.

Ресурсное обеспечение – процесс получения, создания, преобразования, распределения и обеспечения сбалансированности использования экономических, технических, технологических и других ресурсов, создание на единой общей организационной основе условий для достижения целей. Под ресурсным обеспечением оперативно-служебной деятельности понимается деятельность по удовлетворению потребностей входящих в систему МВД России органов и подразделений в кадрах, материально-технических, финансовых и иных средствах, необходимых и достаточных для выполнения возложенных на них задач и функций.

Руководитель (начальник) – лицо, которое в силу закона, иных нормативных правовых актов или учредительных документов организации осуществляет управление этой организацией либо выполняет функции ее единоличного исполнительного органа.

Ситуация – совокупность обстоятельств, которые влияют на состояние управляемой системы и оцениваются относительно цели.

Служебная дисциплина – неуклонное соблюдение сотрудником ОВД установленных законодательством РФ, Присягой сотрудника ОВД России, дисциплинарным уставом ОВД России, контрактом, приказами и распоряжениями руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, приказами и распоряжениями прямых и непосредственных руководителей (начальников) порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных прав .

Стабилизация – процесс приведения в устойчивое положение, состояние.

Статистика – род деятельности специалистов, занимающихся сбором, обработкой и анализом статистических данных; наука, изучающая количественные показатели развития общественных явлений, их соотношения и изменения; совокупность количественных методов исследования; совокупность сведений, характеризующих какое-либо явление или процесс.

Субординация – вид государственного управления, при котором происходит вертикальное упорядочение связей и отношений.

Управление – функция организованных систем, благодаря которой поддерживается режим их деятельности; скоординированность действий (согласованность совместных действий).

Управленческая деятельность – организационное обеспечение деятельности органов, подразделений и служб, направленное

на эффективное и рациональное достижение нормативно закрепленных целей в сфере противодействия преступности и обеспечения общественного порядка; деятельность руководителя и работников аппарата управления по выполнению функций управления.

Управленческий процесс – процесс достижения нормативно установленных целей управления с помощью правовых, организационных, технологических и иных средств управленческого воздействия.

Фактор – причина, движущая сила какого-либо процесса, явления, определяющая его характерные черты.

Форма управления – внешне выраженное действие субъекта управления (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия.

Функции управления – объективно необходимая, относительно самостоятельная часть управленческой деятельности, характеризующаяся специфическим содержанием и особой пространственно-временной формой выражения.

Цель – желаемое, возможное и необходимое состояние управляемой системы; будущий желаемый результат, который должен быть получен после осуществления действий управления.

Экспертная оценка – процедура определения оценки организации и эффективности деятельности подразделений, организаций МВД России и деятельности (направления деятельности) территориального органа МВД России на основе группового мнения специалистов (экспертов), в качестве которых рассматриваются руководитель и члены комиссии (группы) МВД России, с решающим правом голоса руководителя комиссии (старшего группы) МВД России.

Эффективность управления – его результативность и экономичность, т. е. способность при наименьших затратах кадровых, финансовых, материальных и иных ресурсов обеспечить достижение целей, стоящих перед ОВД.

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Понятие оперативной обстановки и ее содержание	8
1.1. Понятийный аппарат оперативной обстановки	8
1.2. Комплексная модель оперативной обстановки и ее содержание	17
1.3. Компоненты оперативной обстановки и их сущностная характеристика	24
1.4. Адаптивность механизма управления в условиях осложнения оперативной обстановки	28
Глава 2. Методология анализа и оценки компонентов оперативной обстановки	37
2.1. Анализ факторов внешней среды на территории обслуживания ОВД.	37
2.2. Анализ криминальной ситуации на территории обслуживания.	39
2.3. Анализ и оценка оперативно-служебной деятельности ОВД	40
2.4. Анализ и оценка материально-технической и финансово-хозяйственной деятельности	49
2.5. Анализ и оценка управленческой деятельности руководителя в территориальных органах МВД России.	55
Глава 3. Виды анализа оперативной обстановки территориальными органами МВД России	63
3.1. Комплексный (общий) анализ оперативной обстановки и объект его исследования	63
3.2. Классификация методов прогнозирования оперативной обстановки	65
Глава 4. Основы научного прогнозирования оперативной обстановки в территориальных органах МВД России	69
4.1. Понятие и сущность прогнозирования в ОВД, виды и технология прогнозирования	69
4.2. Понятие и методы статистического прогнозирования в территориальных органах МВД России	78
Заключение	87
Список литературы	92
Глоссарий	96

Учебное издание

УЛЬЯНОВ Александр Данилович
ЗАХВАТОВ Игорь Юрьевич
БОЛДЫРЕВ Улюмджи Константинович

**ОПЕРАТИВНАЯ ОБСТАНОВКА:
ПОНЯТИЕ, АНАЛИЗ, ПРОГНОЗ**

Учебное пособие

Редактор *Э. А. Циткилова*
Верстка: *С. Х. Аминов*

Подписано в печать 29.07.2020. Формат 60×84 ¹/₁₆.
Усл. печ. л. 6,05. Уч.-изд. л. 4,23. Тираж 191 экз. Заказ № ____

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

ISBN 978-5-907187-12-2



9 785907 187122