

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Академия управления

Б. Е. Власов

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Учебное пособие

Москва · 2018

УДК 351.74
ББК 67.401.213
В 58

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: А. М. Кононов, референт группы помощников и референтов ДПД МВД России, доктор юридических наук, профессор; А. В. Голубев, врио начальника Штаба ГУ МВД России по г. Москве.

Власов Б. Е.
В 58 Программно-целевое управление в органах внутренних дел : учебное пособие / Б. Е. Власов. – М. : Академия управления МВД России, 2018. – 120 с.

ISBN 978-5-906942-73-9

В учебном пособии раскрыта сущность программно-целевой методологии и содержательные аспекты ее применения органами внутренних дел в комплексном программировании антикриминальных мер. Пособие предназначено для слушателей Академии управления МВД России, а также научных и практических работников, занимающихся организацией управления в сфере правоохранительной деятельности.

УДК 351.74
ББК 67.401.213

ISBN 978-5-906942-73-9

© Власов Б. Е., 2018
© Академия управления МВД России, 2018

Содержание

Введение	4
Глава 1. Методология программно-целевого управления в правоохранительной сфере	7
1.1. Генезис программно-целевого управления в правоохранительной деятельности	7
1.2. Методологические аспекты целеполагания в программно-целевом управлении	18
1.3. Программный подход в механизме программно-целевого управления	28
1.4. Понятие, роль и место программ в программно-целевом управлении и деятельности органов внутренних дел	35
Глава 2. Организационно-правовое обеспечение программно-целевого управления в деятельности органов внутренних дел.	54
2.1. Состояние и проблемы нормативно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел при формировании программ в сфере борьбы с преступностью	54
2.2. Основные направления совершенствования порядка разработки и реализации программ правоохранительной направленности	74
2.3. Алгоритм разработки и реализации программ в сфере правоохранительной деятельности	86
2.4. Общеметодические подходы к обеспечению деятельности территориальных органов МВД России по участию в разработке и реализации программ правоохранительной и антикриминальной направленности	94
Заключение.	111
Литература	113

Введение

Необходимость применения методологии программно-целевого управления как основы дальнейшего совершенствования организации деятельности органов внутренних дел продиктована разнообразием, сложностью и межведомственным характером поступающих задач, обусловленных законодательством Российской Федерации.

Согласно требованиям Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации планирование работы МВД России по основным направлениям деятельности осуществляется на основе государственных программ Российской Федерации, федеральных (региональных) целевых программ, национальных и иных планов Российской Федерации по реализации межгосударственных программ борьбы с преступностью¹.

Формирование планов и показателей деятельности МВД России должно осуществляться преимущественно на основе программно-целевого метода бюджетного планирования, обеспечивающего прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики².

Наличие в перечне государственных программ федерального уровня программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» на 2013–2020 гг.³ как формы программно-целевого управления, играющей важную роль в концентрации

¹ П. 26 Регламента, утв. приказом МВД России от 17 октября 2013 г. № 850 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации».

² Там же, п. 27.

³ Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 47. Ст. 6166; Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18 (Ч. 4). Ст. 2188.

и рациональном использовании имеющихся ресурсов, подчеркивает актуальность обозначенной темы.

Однако опыт программно-целевого управления в территориальных органах МВД России показывает, что для комплексного решения многих сложных проблем правоохранительного характера, определения приоритетных целей борьбы с преступностью и оптимальных путей их достижения необходима научная основа программирования оперативно-служебной деятельности.

Не менее важны и востребованы практикой алгоритмы решения ряда задач организационно-правового обеспечения программно-целевого управления в правоохранительной сфере, особенно на региональном и районном уровнях, так как соответствующая нормативная основа данной деятельности недостаточно совершенна. Кроме того, появление в контексте программно-целевого управления относительно новых дефиниций, таких как «государственная программа», «утверждаемая ведомственная целевая программа», «зрелость организации проектной деятельности» и других еще более усложнило понятийный аппарат.

При этом опросы руководителей территориальных органов внутренних дел и их структурных подразделений, выступления участников различных конференций и региональных совещаний-семинаров показывают, что наиболее острой проблемой, снижающей эффективность применения программно-целевой методологии в деятельности органов внутренних дел, является отсутствие соответствующих современным потребностям нормативно закрепленных научно-практических рекомендаций.

По этой причине процесс программирования антикриминальных мер превращается в дублирующее планирование. Некоторые трудности возникают при обосновании процесса определения оптимального количества программ и подпрограмм, их согласования между собой по целям, ресурсному обеспечению и срокам реализации на различных уровнях управления. Кроме того, нормативно четко не зафиксирована роль органов государственной власти и местного самоуправления в разработке, принятии и реализации программ, используемых именно в правоохранительной деятельности.

Как показывают результаты внедрения метода программно-целевого управления в деятельность органов внутренних дел, он является одним из наиболее действенных средств повышения результативности функционирования правоохранительных органов, других государственных и негосударственных структур, оказывающих влияние на состояние правопорядка в стране, как многоуровневая и многофункциональная система, обеспечивающая

законность и стабильность социально-экономического развития государства.

Программно-целевое управление в совокупности с другими видами управления в системе мер противодействия преступности призвано своевременно и комплексно, гибко и адекватно реагировать на влияние политических, социально-экономических, демографических, экологических и других факторов, вызовов и угроз, определяющих криминальную ситуацию в стране.

Целью данного пособия является обобщение не только теоретических положений, но и опыта использования форм и методов программно-целевого управления, в том числе в сфере организации разработки и реализации программ правоохранительной и антикриминальной направленности, а также формирование соответствующих научно-практических рекомендаций, направленных на совершенствование процесса программирования деятельности органов внутренних дел.

В пособии на теоретическом уровне рассмотрены и систематизированы понятие, содержание и основные организационные формы программно-целевого управления в деятельности органов внутренних дел, а также проанализированы проблемы разработки и реализации наиболее распространенных на практике программ правоохранительной и антикриминальной направленности.

Глава 1

Методология программно-целевого управления в правоохранительной сфере

1.1. Генезис программно-целевого управления в правоохранительной деятельности

Исторические вехи в развитии теории и практики программно-целевого управления, отечественный и зарубежный опыт применения программно-целевой методологии в сфере экономики и государственного развития изложены в трудах отечественных ученых: В. Н. Иванова, Б. З. Мильнера, В. М. Любовного, Г. Х. Попова, В. Л. Тамбовцева, А. А. Тихомирова, Н. П. Федоренко, Р. И. Шпильнера и зарубежных ученых: П. Друккера, Д. Клиланда, У. Кинга, Н. Стефанова, К. Симеоновой, К. Костова, С. Качаунова, Т. Санта-лайнена и др.

Применительно к деятельности органов внутренних дел данная тематика исследовалась С. В. Бородиным, А. В. Бабенко, А. П. Герасимовым, А. П. Полежаевым, Л. О. Максимовой, Г. М. Миньковским, А. Н. Косачевым, А. Б. Кувакиным, А. П. Опальским, В. М. Семеновым, Г. Н. Сусловой, В. Ф. Сухаревым, А. Ф. Токаревым, П. Н. Кобцом и др.

Монографии, научно-практические разработки, учебники, учебные пособия, лекции, отчеты о научной деятельности позволяют обозначить основные этапы развития и применения методологии программно-целевого управления в области государственного строительства, решения сложных социально-экономических задач, часто связанных с правоохранительной деятельностью.

Программно-целевой метод как инструмент решения сложных социально-экономических проблем возник не случайно и был обусловлен постоянным совершенствованием организационных аспектов реализации одной из важнейших функций управления – планирования.

Методология программно-целевого управления имеет исключительное значение как для отечественной экономики, так и для развитых зарубежных стран, в которых она выступает одним из главных средств реализации стратегии и политики социального и экономического развития, представляя собой систему общегосударственных (централизованных) и региональных (децентрализованных) программ¹.

Примером широкомасштабного применения программно-целевого подхода на общегосударственном и региональных уровнях является отечественный опыт реформ П. А. Столыпина в дореволюционной России, в которых просматриваются основные признаки программно-целевого управления.

Советский план ГОЭЛРО, целью которого являлись учет и увязка множества факторов социального, экономического, политического характера, рассмотрение их в неразрывной связи и взаимообусловленности для решения конкретных задач², стал комплексной межотраслевой научно-технической программой по реализации стратегического решения о путях и средствах развития государства на период 10–15 лет.

Программно-целевой подход был применен в качестве основного при разработке наиболее известных комплексных народнохозяйственных программ строительства КамАЗа, Байкало-Амурской магистрали, развития нефтедобывающей промышленности в Западной Сибири и др. Во многих из них нашли свое отражение вопросы обеспечения общественной безопасности и правопорядка, обозначалась роль органов внутренних дел с определением конкретных целей и новых задач: контроля над миграционными процессами, охраны общественного порядка в местах временного проживания прибывающих работников, профилактики правонарушений, обеспечения сохранности строящихся объектов, перевозимых грузов и др.

Так называемые целевые комплексные программы получили широкое распространение в СССР в 60–80-е гг. XX в. Включенные в административно-командную систему тотального социалистического планирования, охватывающего практически все сферы деятельности государства, они являлись важнейшими составными и неотъемлемыми частями перспективных планов экономического

¹ Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / под ред. В. Ю. Любовного. М., 2000. С. 17.

² Программно-целевой метод в планировании: монография / под ред. Н. П. Федоренко. М., 1982. С. 9–11; Программно-целевой подход в управлении / [Н. Стефанов и др.]. М., 1975. С. 33.

и социального развития. По сфере применения и назначению наиболее часто использовались научно-технические, экономические, социальные, региональные, экологические программы, а также программы развития отдельных территориально-производственных комплексов. В эти программы закладывались долгосрочные ориентиры и цели исходя из стратегии развития государства. При этом концептуальным обоснованием программных разработок выступала Комплексная программа научно-технического прогресса СССР и его социально-экономических последствий на 20-летний прогнозный период, с которой увязывались годовые и пятилетние планы народнохозяйственного, отраслевого и территориального планирования.

Более того, «эти документы разрабатывались на строго научной основе как в целом по стране, так и по отдельным отраслям народного хозяйства, промышленности, сельского хозяйства, транспорта, по союзным и автономным республикам, автономным областям и округам, краям, областям и городам общесоюзного значения, территориально-производственным комплексам»¹, т. е. с учетом отраслевого построения экономики и административно-территориального деления страны.

Существенное изменение традиционных схем и переход на программно-целевые методы управления стали очевидной необходимостью, продиктованной несоответствием между ускоряющимися процессами научно-технического прогресса и реальным состоянием социально-экономических отношений на фоне неуклонно углубляющихся процессов специализации производства, требующей интеграции процессов межотраслевого, комплексного характера и устранения проблем ведомственной разобщенности, усилившейся в связи с возвратом в середине 60-х гг. прошлого века к отраслевому принципу управления, который не обеспечивал решения проблем регионального развития, отличающихся их комплексным характером².

На этом этапе произошло формирование программной компоненты системы государственного планирования, предусматривающей выявление и решение наиболее важных проблем путем формирования программ в контексте государственных планов, в которые они вошли как отдельные приложения³.

¹ Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / под ред. В. Ю. Любовного. М., 2000. С. 7.

² Там же. С. 7.

³ Там же. С. 8.

История развития и практика, а также проблематика использования программно-целевого метода управления экономикой в этот период на общегосударственном и региональном уровнях проанализированы в трудах А. Г. Аганбегяна, Б. З. Мильнера, В. Л. Тамбовцева, А. А. Тихомирова¹ и др. Осуществленные ими научные разработки в данной области были фундаментальными, не утратили своей актуальности и могут быть использованы в новых исторических условиях для решения задач, возникающих в сфере социально-экономических отношений, в том числе по совершенствованию организации правоохранительной деятельности и борьбы с преступностью на современном этапе государственного развития.

Хотя элементы программно-целевого управления в деятельности правоохранительных органов присутствовали всегда, наиболее четко выражено и научно обоснованно методология программно-целевого подхода стала проявляться в управлении ими в 1960–1970-х гг., т. е. практически совпала с активизацией использования методов и форм программно-целевого управления в экономике.

Значительный вклад в формирование научно-методических основ применения программно-целевого планирования в деятельности органов внутренних дел в этот период внесли А. П. Полежаев, Г. А. Аванесов, И. В. Шалахин, В. Д. Малков, А. Ф. Токарев². Последнему из названных ученых в 1979 г. в своем научном исследовании удалось с позиции комплексного подхода наиболее глубоко проанализировать проблематику правового и организационного обеспечения формирования и реализации мер профилактики правонарушений в контексте отраслевого и территориального планирования.

Теоретико-методологические и практические аспекты применения программно-целевого метода управления в деятельности органов внутренних дел в 1980-е гг. исследовались О. М. Олейником, В. С. Овчинским, А. П. Герасимовым, Н. Н. Ивановым, М. П. Дубининым, И. В. Шалахиным³.

¹ Программно-целевое управление социалистическим производством: вопросы теории и практики / редкол.: А. Г. Аганбегян и др. М., 1980; Тамбовцев В. Л., Тихомиров А. А. Организация управления комплексными программами. М., 1990; Мильнер Б. З. Организация программно-целевого управления. М., 1980.

² Полежаев А. П. Научно-методические основы программно-целевого планирования в системе органов внутренних дел. М., 1976; Аванесов Г. А., Шалахин И. В. Теория и методология криминологического прогнозирования и планирования: лекция. М., 1977; Малков В. Д. Программно-целевое планирование в сфере социального управления. М., 1979; Токарев А. Ф. Комплексное планирование профилактики правонарушений в крупном городе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979.

³ Олейник О. М. Планирование предупреждения преступлений (программно-целевой подход): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982; Овчинский В. С. Некоторые проблемы

Коренные изменения в сфере государственного устройства и глубокие социальные потрясения, происходившие в России в конце 1980-х гг. – начале 1990-х гг., повлекли как существенный и неконтролируемый рост преступности, так и осознание необходимости принятия неотложных комплексных мер по борьбе с преступностью, которые наиболее эффективно могли бы быть разработаны с позиции программно-целевого подхода.

Однако по изученным источникам можно сделать вывод о том, что накопленного в предшествующие десятилетия (1970–1990 гг.) опыта разработки и реализации только региональных программ и планов в основном профилактической направленности, борьбы с рецидивной преступностью и правонарушениями несовершеннолетних было явно недостаточно. Прежде всего сказывалось отсутствие нормативной правовой базы подготовки программ антикриминальной и правоохранительной направленности как на общегосударственном, так и на региональном уровнях.

Именно в этот период были проведены наиболее глубокие и значимые не только для того времени, но и актуальные сегодня научные исследования С. В. Бородина, А. Х. Миндагулова, Г. М. Миньковского, В. А. Петрова, В. П. Ревина, Н. Н. Иванова, В. И. Гладких, Н. Я. Заблоцкиса, В. В. Сидорова¹. В них, несмотря на сложность и проблематичность комплексного решения вопросов организации процесса повышения эффективности борьбы с преступностью, предпринималась попытка с позиций системного и комплексного подходов дать конкретные практические рекомендации по разработке и реализации программ правоохранительной направленности, констатировалась необходимость продолжения научно-исследовательской работы в данном направлении деятельности органов внутренних дел.

информационного обеспечения комплексного планирования профилактики правонарушений в регионе / Проблемы комплексного планирования профилактики правонарушений. Рига, 1983; *Герасимов А. П.* Программно-целевое планирование в деятельности органов внутренних дел: лекция. М., 1983; *Иванов Н. Н., Дубинин М. П.* Применение программно-целевого метода планирования в решении задач борьбы с преступностью и охраны общественного порядка на территории республики, края, области // Труды. М., 1987; *Шалахин И. В.* Целевые комплексные программы в системе управленческих решений // Труды. М., 1987. С. 129–134.

¹ *Бородин С. В.* Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы. М., 1990; *Миндагулов А. Х.* Научные основы управления в сфере профилактики преступлений: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1990; *Миньковский Г. М., Петров В. А., Ревин В. П.* Модель комплексного плана борьбы с преступностью в области (крае): учеб.-метод. пособие. М., 1991; *Иванов Н. Н.* Разработка комплексных целевых программ в органах внутренних дел: лекция. М., 1990; *Гладких В. И., Заблоцкис Н. Я., Сидоров В. В.* Методика разработки региональной комплексной программы укрепления правопорядка и усиления борьбы с преступностью. М., 1989.

Очередным шагом в развитии методологических, правовых и организационно-методических аспектов применения программно-целевого подхода к решению проблем борьбы с преступностью на региональном уровне стало проведенное в 1992–1993 гг. под руководством В. З. Веселого диссертационное исследование А. Б. Кувакина¹, которое представляло практическую ценность, так как выявило и объективно отразило проблематику разработки региональных комплексных программ борьбы с преступностью. Однако многие в нем предложения по совершенствованию деятельности органов внутренних дел так и не были реализованы ни на региональном, ни на федеральном уровне.

Первый и в определенном смысле положительный опыт борьбы с преступностью при помощи соответствующих комплексных программ различного уровня, качественно отличающихся от практикуемых программ чисто профилактической направленности, был накоплен к середине 1990-х гг.

Так, на региональном уровне в качестве поступательного продвижения П. Н. Кобец, В. И. Гладких, А. В. Бабенко² отмечают создание региональной комплексной программы борьбы с преступностью «Прогресс-95», разработанной в рамках комплексной территориально-отраслевой программы интенсификации социально-экономического развития г. Москвы «Прогресс-95». Непосредственное участие в создании данной программы и подготовке «Методики разработки региональной комплексной программы укрепления правопорядка и усиления борьбы с преступностью» принимали известные ученые-криминологи Н. Я. Заблоцкис, В. И. Гладких, В. В. Сидоров.

Следует подчеркнуть, что в данной программе для сферы правоохранительной деятельности содержался принципиально новый подход: формированию программы «Прогресс-95» предшествовала разработка Концепции комплексного социально-экономического развития г. Москвы на период до 2000 г. Указанная концепция была обоснована расчетами перспектив развития Москвы, содержала анализ имеющихся проблем, четкие цели и подцели, а также пути

¹ Кувакин А. Б. Разработка региональных комплексных программ борьбы с преступностью (организационно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993.

² Кобец П. Н. Организационно-правовые вопросы предупреждения преступности в г. Москве. М., 2006 г.; Гладких В. И. Преступность в сверхкрупном городе и ее предупреждение органами внутренних дел. М., 1996; Бабенко А. В. Теоретические и исторические предпосылки программно-целевого планирования как основы предупреждения преступности на региональном уровне (на материалах Российской Федерации и Республики Казахстан) // Российский следователь. 2005. № 6. С. 36–39.

их достижения, что способствовало формированию оптимальной структуры и наполнению ее конкретным содержанием.

Несмотря на то, что данная программа по ряду причин, в основном не зависящим от органов внутренних дел, была реализована лишь частично, она разрабатывалась как раз на случай эффективного разрешения имеющихся проблем с позиции именно программно-целевого подхода, так как программа оптимально сочетала отраслевые и территориальные интересы. Кроме того, в нее при формировании были заложены такие принципиально новые элементы, как ясно сформулированная концепция, логика обоснования и построения целей, комплексная структура антикриминальных мер, методика разработки программы данного уровня и организации управления ее реализацией. Эти элементы в дальнейшем стали обязательными не только для региональных комплексных и целевых программ борьбы с преступностью, но и аналогичных программ на федеральном уровне.

Учитывая существенную неудовлетворенность практических работников уровнем имеющихся теоретических разработок, в 2002 г. ВНИИ МВД России совместно с ГУ МВД России по Центральному федеральному округу разработали Модель комплексной программы борьбы с преступностью по Центральному федеральному округу на 2003–2005 гг. Данная модель Программы оказалась довольно удачной: компактной, сбалансированной по числу мероприятий и составу исполнителей, методически грамотно выстроенной, содержала универсальные положения, применимые как для региональных, так и муниципальных (городских, районных) масштабов, поэтому относительно легко была адаптирована к практике и востребована органами внутренних дел.

В 2004 г. одним из территориальных подразделений ВНИИ МВД России была разработана аналогичная программа (Модель целевой программы) – «Профилактика правонарушений в общественных местах г. Нижнего Новгорода», рассчитанная на муниципальный уровень. Она была предложена в качестве эмпирической и методической базы разработки межведомственных программ профилактики правонарушений. Следует отметить, что до настоящего времени указанная модель программы выделяется своим комплексным характером и глубиной детализации всех организационно-методических аспектов разработки и реализации.

В начале текущего столетия актуальность вопросов реализации методов программно-целевого управления в деятельности органов внутренних дел не снизилась. Распространение таких наиболее общественно опасных явлений, как терроризм, организованная пре-

ступность, коррупция, заказные убийства, а также преступления в сфере высоких технологий, предупреждение, пресечение и раскрытие которых требует значительных материальных, финансовых и иных затрат, потребовало концентрации имеющихся ресурсов на конкретных приоритетных направлениях борьбы с преступностью.

Эта проблема могла быть в значительной степени решена с помощью программно-целевого подхода. Однако выявились очевидное несовершенство и пробелы существующей нормативной правовой базы разработки, принятия и реализации программ правоохранительной и антикриминальной направленности, а также отсутствие методик, позволяющих обосновать необходимость (обязательность) принятия тех или иных программ, концептуально увязать их с программами социально-экономического развития и сроками принятия бюджетов различного уровня, осуществить полноценное ресурсное обеспечение заложенных в них мероприятий.

Этими и другими обстоятельствами было вызвано проведение в рассматриваемом направлении в период с 2000 г. по 2004 г. целого ряда диссертационных исследований¹. Все они содержали определенную научную новизну и предложения по практическому использованию, которые, к сожалению, дальнейшего распространения не получили. Как результат, за исключением внедрения в сферу правоохранительной деятельности отдельных регионов моделей соответствующих программ, многие актуальные для органов внутренних дел вопросы программирования мер по борьбе с преступностью в последующие пять лет на практике своего разрешения не нашли. Проблема нормативно-правового закрепления уже многократно теоретически обоснованного в научных исследованиях механизма разработки, принятия и реализации различных по уровню и назначению программ антикриминальной и правоохранительной направленности осталась во многом нерешенной.

В отличие от региональных программ, Федеральные целевые программы усиления борьбы с преступностью, попытка реализации которых была предпринята в 90-х гг. XX в., максимально полно охва-

¹ *Дубинина Н. М.* Совершенствование управленческой деятельности органов внутренних дел на основе разработки и реализации целевых программ (методологический, методический, организационно-правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000; *Бикшин И. А.* Программирование борьбы с организованной преступностью на уровне субъекта Российской Федерации (по материалам Республики Башкортостан): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000; *Кульбаев Р. М.* Теоретико-прикладная модель программы борьбы с преступностью на территории субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Суслова Г. Н.* Региональные комплексные программы по усилению борьбы с преступностью: теоретические аспекты разработки и механизм реализации (по материалам Центрального федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

тывали проблематику организации правоохранительной деятельности, в них были представлены практически все направления по непосредственному противодействию преступности: усиление борьбы с преступностью против личности, преступными посягательствами на жилища и хранилища, экономическими преступлениями и др., а также профилактика правонарушений. Кроме того, в них предусматривалось совершенствование нормативной правовой базы борьбы с преступностью, в том числе в сфере ее предупреждения.

Федеральные программы Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью разрабатывались на 1994–1995 гг.¹, 1996–1997 гг.² и 1999–2000 гг.³. Однозначно интерпретировать результаты реализации этих программ, увязав их с состоянием и изменениями в оперативной обстановке, прежде всего преступности, уровень которой в период с 1994 по 2000 гг. был нестабильным, довольно сложно, так как в отдельные годы программы финансировались лишь на треть от запланированного уровня и во многом остались неосуществленными⁴.

Показательным примером является и то, что из предусмотренных к принятию Федеральной программой на 1994–1995 гг. 24 кодексов и самостоятельных законов, касающихся сферы борьбы с преступностью, в запланированные сроки в силу вступили только три⁵.

Указанные обстоятельства в значительной степени негативно отразились на отношении многих практических работников управленческого звена органов внутренних дел к программам правоохранительной и антикриминальной направленности. Их неприятие

¹ О неотложных мерах по реализации Федеральной программы Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994–1995 годы: Указ Президента Рос. Федерации от 24 мая 1994 г. № 1016 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 5. Ст. 403.

² О Федеральной целевой программе по усилению борьбы с преступностью на 1996–1997 годы: постановление Правительства Рос. Федерации от 17 мая 1996 г. № 600 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 22. Ст. 2696.

³ О Федеральной целевой программе по усилению борьбы с преступностью на 1999–2000 годы: постановление Правительства Рос. Федерации от 10 марта 1999 г. № 270 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 12. Ст. 1484. Программа была формально («списком») пролонгирована Правительством Российской Федерации на 2001 г. в числе других программ, не обеспеченных ресурсами.

⁴ Косачев А. Н. Сущность и формы программно-целевого управления в органах внутренних дел // Организация управления в органах внутренних дел: лекция. М., 2003 С. 7–8.

⁵ Бабенко А. В. Теоретические и исторические предпосылки программно-целевого планирования как основы предупреждения преступности на региональном уровне (на материалах Российской Федерации и Республики Казахстан) // Российский следователь. 2005. № 6. С. 36–39.

либо скептическое отношение к идее решения тех или иных проблем борьбы с преступностью с помощью программ различного назначения и уровня просматривалось в проведенных опросах по специальным анкетам по данной тематике с 2004 г. в рамках работы над настоящим пособием.

Тем не менее ни один из опрошенных руководителей органов и подразделений внутренних дел большинства регионов страны не согласился с тем, что программы борьбы с преступностью не нужны. Более того, каждый второй продолжает считать их необходимыми как на федеральном, так и на региональном и районном уровнях.

В последние десятилетия прошлого – начале текущего столетия в рамках программ правоохранительной направленности был разработан и осуществлен ряд важных мероприятий по борьбе с преступностью, обеспечению общественного порядка как элемента национальной безопасности страны. Например, реализованы Федеральные целевые программы «Дети России» с подпрограммой «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹, «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годы» и др., в том числе международного характера. На уровне МВД России была принята и в 2014–2015 гг. реализована Ведомственная целевая программа «Сельский участковый» (утверждена приказом МВД России от 19 ноября 2013 г. № 919).

В настоящее время действует ряд программ федерального уровня, охватывающих вопросы общественной безопасности: «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» на 2013–2020 гг. (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345), подпрограммой которой является Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 г. № 864), Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» с подпрограммой «Информационное государство» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313.), Государственная программа «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопро-

¹ О продлении действия президентской программы «Дети России»: Указ Президента Рос. Федерации от 19 февраля 1996 г. № 210 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 9. Ст. 799; О Федеральных целевых программах по улучшению положения детей в Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 27 июля 1996 г. № 906 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 33. Ст. 3991.

изводства на 2014–2018 годы» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2013 г. № 586).

МВД России принимает участие в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637).

На международном уровне решениями Совета глав государств СНГ 23 октября 2013 г. в Минске утверждены Межгосударственная программа совместных мер борьбы с преступностью на 2014–2018 гг., Программа сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и противодействии наркомании на 2014–2018 годы, Программа сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми на 2014–2018 годы, Программа сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2017–2019 годы.

Для координации деятельности по внедрению форм и методов программно-целевого управления в деятельность органов внутренних дел в структуре Организационно-аналитического департамента МВД России было образовано Управление программно-целевого развития системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, в функции которого вошли различные аспекты организационно-методического обеспечения разработки и реализации программ правоохранительной и антикриминальной направленности.

Таким образом, генезис программно-целевого управления в правоохранительной сфере демонстрирует поступательное и достаточно динамичное развитие в деятельности органов внутренних дел, а также свидетельствует о проявлении устойчивого научно-практического интереса к данной сфере как на общегосударственном, так и на региональном уровне.

Однако отечественный опыт реализации программ правоохранительной и антикриминальной направленности (сначала в виде комплексных планов профилактики правонарушений, а затем программ усиления борьбы с преступностью) даже в составе программ социально-экономического развития регионов и муниципальных образований показывает, что уязвимым местом программирования являются не только проблемы финансового и материально-технического характера, но и нормативно-правового обеспечения программируемых в правоохранительной сфере мер.

1.2. Методологические аспекты целеполагания в программно-целевом управлении

Как и в экономике, сложившаяся и преобладающая в настоящее время в системе органов внутренних дел линейно-функциональная структура не всегда обеспечивает, а в ряде случаев и существенно затрудняет решение стоящих перед ними задач, отличающихся своим комплексным характером и сложностью, так как ей не во всех случаях свойственна необходимая гибкость в перераспределении и расходовании ресурсов на приоритетных направлениях. Кроме того, при ее использовании существенно снижается и размывается ответственность между различными подразделениями, деятельность которых направлена на достижение общих целей и решение задач. При этом требуются много времени и значительные трудозатраты на согласование решений, выяснение точек зрения функциональных и линейных подразделений, т. е. утрачивается оперативность реагирования¹, что недопустимо в случае резкого осложнения оперативной обстановки или возникновения требующих первоочередного решения задач.

В научной литературе излагается в основном схожий взгляд на сущность программно-целевого метода, позволяющего преодолеть ряд указанных выше и других недостатков, характерных в том числе для территориального и отраслевого управления. Однако у отдельных авторов все же просматриваются существенные принципиальные отличия в понимании этого важного для теории и практики вопроса.

В некоторых источниках несколько упрощается понимание методологии программно-целевого управления, при этом считается, что суть целевого управления «заключается в том, что управляющие заранее определяют конечные результаты своих действий и разрабатывают программы их достижения»². Такая трактовка дает самое общее представление о целевом управлении как проявлении целевого подхода, который логичнее было бы увязать с программным подходом, сформулировав критерии (условия) его применения. По этим же причинам не лишено изъясна аналогичное утверждение о том, что основная идея применения программно-целевой методологии состоит лишь «в определении целей и разработке взаимоувязанных программ, обеспечивающих достижение этих целей»³.

¹ *Кинг В. Р., Клиланд Д. И.* Стратегическое планирование и хозяйственная практика. М., 1982. С. 164; *Пучков А. П.* Аналитическая функция в механизме совершенствования управления органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 120.

² *Веснин В. Р.* Менеджмент для всех. М., 1994. С. 220.

³ *Дубинина Н. М.* Совершенствование управленческой деятельности органов внутренних дел на основе разработки и реализации целевых программ (методологический, методи-

Довольно общее определение дается и в Современном экономическом словаре. В нем программно-целевое управление рассматривается лишь как управление, «в основе которого лежит ориентация деятельности на достижение поставленных целей»¹.

Некоторые упрощения просматриваются в этом аспекте и в других источниках применительно уже к правоохранительной деятельности, в которых заостряется внимание лишь на одной форме реализации методологии программно-целевого управления – программировании² как научно сформулированной постановке основных задач общества в области борьбы с преступностью, в частности и главным образом перед органами, осуществляющими борьбу с преступностью с помощью программы, позволяющей участникам ее реализации четко представить свою роль и оценить точки взаимодействия с другими исполнителями программных мероприятий³.

Полностью не раскрывает суть программно-целевого подхода и следующее определение: программно-целевой подход представляет собой «метод планирования, который состоит в выделении четко охарактеризованной цели, определении путей ее достижения, обеспечении необходимыми ресурсами и выражается в составлении целевых программ или иных программирующих документов»⁴.

Некоторые допущения просматриваются и в работах зарубежных ученых, которыми программный и целевой принципы организации управления употребляются иногда в одном значении⁵.

Более четкие формулировки можно найти в работах В. З. Мильнера, Г. С. Поспелова, В. А. Ирикова, В. Ф. Сухарева⁶, В. Л. Тамбов-

ческий, организационно-правовой аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 5.

¹ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 6 изд. перераб. и доп. М., 2017. С. 331.

² Согласно п. 7 ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» программирование – это деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

³ Агишев Р. М., Петухов Н. А. Криминология и профилактика преступлений: курс лекций. СПб., 2004. С. 169.

⁴ Бабенко А. В. Место и роль программно-целевого планирования в системе общего и специального предупреждения преступности // Российский следователь. 2005. № 5. С. 39.

⁵ Программно-целевой подход в управлении / [Н. Стефанов и др.]. М., 1975. С. 33.

⁶ Мильнер В. З. Организация программно-целевого управления. М., 1980.; Поспелов Г. С., Ириков В. А. Программно-целевое планирование и управление. М., 1976; Сухарев В. Ф., Брылева И. М. Организационные структуры органов внутренних дел и принципы их построения: лекция. М., 1999.

цева¹ и других ученых. В контексте деятельности органов внутренних дел они могут быть прокомментированы следующим образом.

Суть программно-целевого управления заключается в рассмотрении его как результата взаимодействия двух и более общих подходов (или принципов) управления – целевого и программного.

Целевой подход – это система методов и методических приемов, обеспечивающая постоянную ориентацию управленческой деятельности, планово-управленческих решений и процессов выполнения этих решений на конкретные цели. Данное весьма широкое толкование применимо к любому виду деятельности в сфере государственных социально-экономических отношений, в том числе деятельности органов внутренних дел.

С помощью целевого подхода решаются следующие важные задачи:

- выявление и формирование структуры программируемых целей, определение их качественных и количественных характеристик;
- обеспечение целевой ориентации использования ресурсного потенциала;
- трансформация целевых установок в конкретные задачи с учетом имеющихся возможностей и ресурсов;
- разработка специальной системы критериев и показателей, позволяющих наиболее полно и точно описать степень достижения поставленных целей;
- предварительная комплексная оценка эффективности намечаемых мероприятий.

Перечисленные задачи возникают в сфере государственных социально-экономических отношений на общегосударственном (федеральном) и территориальном (региональном и муниципальном) уровнях, а также в работе отдельных органов и подразделений исполнительной власти, других управленческих отраслевых структур экономики. Соответственно, целевой подход может успешно применяться и в особой специфической области общественных отношений – правоохранительной деятельности. Кроме того, он позволяет организовать систему целевого управления («управления по целям»), предполагающую наличие адресно сформулированных заданий под конкретные цели, устанавливаемые для каждого звена в структуре управления.

Центральное место в реализации целевого подхода к планированию и управлению занимает постановка целей управления, их анализ (декомпозиция) и выстроенная по его результатам по определенной

¹ Программно-целевой метод в планировании: монография / под ред. Н. П. Федоренко. М., 1982. С. 23–37.

иерархии система целей («дерево целей»), выступающая в качестве основы для формулирования и решения вытекающих из них задач.

В свою очередь, процедура анализа целей заключается в конкретизации общей (исходной) формулировки цели¹, доведении ее до такой степени детализации, которая бы позволила количественно охарактеризовать основные компоненты целевого состояния, связать с ним намечаемые мероприятия. При этом уточняющие цели (подцели) должны полностью раскрывать смысл анализируемой цели. Их формулировка считается оконченной, если при попытках ее конкретизации начинают появляться не смысловые компоненты содержания подцели, а альтернативные варианты ее достижения, т. е. происходит переход от анализа цели с точки зрения структуры и содержания к анализу средств ее реализации.

Таким образом, главным в данной процедуре является научно обоснованное определение цели, ее декомпозиция в подцели и расположение их в порядке соподчиненности (структурно-логического и содержательного соотношения). В такой иерархии цели низших рангов являются конкретизацией вышестоящих.

В рассматриваемом аспекте особую важность приобретают выработанные, скорее интуитивно чем научно, следующие встречающиеся в научной литературе и обобщенные правила последовательной декомпозиции главной цели на подцели:

- формулировка целей должна описывать желаемые результаты (состояние), но не действия, необходимые для их достижения;
- формулировка главной (генеральной) цели должна давать описание конечного результата;
- содержание главной цели должно быть развернуто в иерархическую структуру подцелей таким образом, чтобы достижение подцелей каждого последующего уровня стало необходимым и достаточным условием достижения целей данного уровня;
- на каждом уровне подцели должны быть независимыми и невыводимыми друг из друга;
- декомпозиция прекращается при достижении некоторого элементарного уровня, когда формулировка подцели позволяет приступить к ее реализации без дальнейших пояснений.

¹ В сфере правоохранительной деятельности под целью следует понимать желаемое, потенциально достижимое будущее состояние организации и деятельности правоохранительных органов, определенное необходимостью удовлетворения потребностей обеспечения правопорядка, совершенствования тех или иных направлений борьбы с преступностью (см. *Иванов Н. Н., Карпухин Ю. Г.* Методические рекомендации по разработке и реализации комплексных региональных программ обеспечения правопорядка в республике, крае, области: науч.-практ. разработка. М., 1996. С. 9).

Не менее важны еще два правила построения «дерева целей», имеющих значение для деятельности органов внутренних дел: первое – «дробление цели на подцели на каждом уровне системы осуществляется по одному признаку декомпозиции», второе – «каждая выделяемая подцель должна относиться к организационно обособленному субъекту деятельности: органу, управлению, отделу, отделению, исполнителю»¹.

В отдельных источниках приводятся и другие общие правила постановки целей, являющиеся алгоритмом целеполагания, приобретающие именно за счет этого особую практическую ценность. Они формулируются как некоторая «пошаговая» инструкция по целеполаганию в следующей последовательности:

- описание ситуации;
- выявление приоритетов;
- выбор в качестве общей цели одного наиболее существенного приоритетного направления;
- формулирование цели в терминах конечных результатов;
- декомпозиция цели в системе «цель – ресурсы – результаты»;
- построение направленного графа «дерево целей»;
- оценка системы графов «дерево целей» на полноту состава подцелей, их соподчиненности (иерархичности) и ресурсной обеспеченности;
- уточнение конфигурации модели «дерево целей»;
- проверка правильности формулировок целей различных иерархических уровней;
- формулировка целевых задач по целям и подцелям;
- установление для каждого звена управляющей подсистемы главной цели;
- определение для каждой такой главной цели и ее подцелям критериев достижения и системы их оценочных показателей².

Однако в ряде случаев, характерных для правоохранительных органов, сложность состоит в том, что далеко не все цели и подцели могут быть сформулированы в конкретной количественной форме³. Это прежде всего относится к долговременному стратегическому управлению, для которого более важна содержательная, качествен-

¹ *Винокуров В. А.* Организация стратегического управления на предприятии. М., 1996. С. 26–29; *Минасов С. Г.* Формирование стратегии органов внутренних дел: теоретические и организационный аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 110–111.

² *Переверзев М. П., Шайденко Н. А., Басовский Л. Е.* Менеджмент: учебник / под общ. ред. М. П. Переверзева. М., 2002. С. 53–55.

³ *Вицин С. Е.* Определение и обоснование целей в социальном управлении: лекция. М., 1977. С. 13.

ная характеристика целей. Наиболее характерными примерами в данном аспекте являются: стабильность оперативной обстановки, социально приемлемый уровень общественной безопасности, защищенность граждан от криминальных проявлений и их доверие к правоохранительным органам, эффективность управленческих решений и мер по противодействию преступности, системность и комплексность решения проблем борьбы с правонарушительством, удовлетворенность качеством оказания государственных услуг и т. п.

Вопросы целеполагания¹ в правоохранительной сфере, в том числе в деятельности органов внутренних дел, по разработке программ правоохранительной и антикриминальной направленности требуют особого подхода, так как от правильности и четкости формирования именно целей зависит правильность и четкость мер по их достижению, а также специфика процесса формирования необходимого для этого эффективного организационного механизма. Более того, существует риск выполнения ненужных функций или достижения неудовлетворительных конечных результатов².

В целом методология целеполагания достаточно глубоко раскрыта в исследованиях многих отечественных и зарубежных ученых³, труды которых детально проанализированы в научной литературе в контексте деятельности органов внутренних дел⁴ и применительно к программно-целевому управлению⁵. При этом программирование деятельности по достижению сформулированных целей рассматривается как «звено целеполагания»⁶.

¹ Под «целеполаганием» понимается одна из функций управления, касающаяся обоснования и формулирования целей (см. *Яськов Е. Ф.* Теория и практика социального управления. М., 1997. С. 250; согласно п. 4 ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» целеполагание – определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

² *О'Шонесси Дж.* Принципы организации управления фирмой. М., 1979. С. 33.

³ *Воскресенский Г. М.* Иерархия социальных ценностей и цели управления правоохранительной деятельностью. М., 1986; *Майдыков А. Ф.* Понятие цели и особенности управления горрайорганами внутренних дел // Проблемы управления ГОРВД: сб. научных трудов. М., 1981. С. 27–38; *Михайловская И. Б.* Цели управления в сфере правопорядка: лекция. М., 1986 и др.

⁴ *Максимова Л. О.* Целеполагание в управлении органами внутренних дел (теоретический и организационно-правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

⁵ *Кувакин А. Б.* Разработка региональных комплексных программ борьбы с преступностью (организационно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. С. 58–62.

⁶ *Суслова Г. Н.* Региональные комплексные программы по усилению борьбы с преступностью: теоретические аспекты разработки и механизм реализации (по материалам Центрального федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 26.

Однако в сравнении с теоретическим обоснованием целеполагания применительно к коммерческо-предпринимательской и производственной сферам¹ обращает на себя внимание слабость проработки и ограниченность примеров этого процесса в деятельности органов внутренних дел. Так, лишь по единичным источникам, к тому же уже весьма устаревшим, можно составить представление о полноценном «дереве целей» в сфере правоохранительной деятельности вообще и конкретно для программ правоохранительной и антикриминальной направленности².

Интересна точка зрения о том, что одно из обстоятельств, представляющих определенную сложность в выборе и обосновании целей, связано «с нереальностью безусловного достижения намеченных целей в социальных системах, где действуют вероятностные законы и закономерности»³.

Несмотря на некоторую категоричность, не потеряло своей актуальности и заслуживает внимания следующее утверждение, характеризующее положение в данной области: «на практике отсутствуют научно обоснованные, стабильные, законодательно зафиксированные конкретные цели деятельности органов внутренних дел, достижение которых измерялось бы и оценивалось»⁴, общая цель, сформулированная как «обеспечение охраны общественного порядка и борьба с преступностью», требует конкретизации. Согласно Конституции Российской Федерации она является целью и задачей всего государства⁵.

Данный вопрос, применительно к сфере борьбы с преступностью, в том числе к формированию соответствующих программ,

¹ Тамбовцев В. Л. Анализ целей в управлении общественным производством. М., 1982. С. 40–43; Программно-целевой подход в управлении / [Н. Стефанов и др.]. М., 1975. С. 62–64.

² Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: учебник / под ред. В. Д. Малкова. М., 1990. С. 222–223; Кувакин А. Б. Разработка региональных комплексных программ борьбы с преступностью (организационно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. С. 59–63, 103–107. В самом общем виде «дерево целей» и без раскрытия их конкретного содержания описывается Г. Н. Сусловой (см. Суслова Г. Н. Региональные комплексные программы по усилению борьбы с преступностью: теоретические аспекты разработки и механизм реализации (по материалам Центрального федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 52).

³ Дубинина Н. М. Совершенствование управленческой деятельности органов внутренних дел на основе разработки и реализации целевых программ (методологический, методический, организационно-правовой аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 17–18.

⁴ Максимова Л. О. Целеполагание в управлении органами внутренних дел (теоретический и организационно-правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 144.

⁵ Там же. С. 146.

в ряде научных источников¹ освещен лишь на общетеоретическом уровне. Однако именно он представляется наиболее сложным для практики, требуя дальнейших глубоких научных исследований и разработок, выходящих за рамки настоящего пособия.

Кроме того, раскрывая в контексте целеполагания сущность программно-целевого управления в деятельности органов внутренних дел и правоохранительной сфере, нельзя не отметить его некоторую специфичность в области правоохранительной деятельности, так как в сферу социального управления данный метод вошел, будучи предназначенным для экономики, где он понимается и трактуется как метод разработки особых планов и средств управления по достижению нестандартных, необычных или принципиально новых целей.

Важно уяснить, что его использование обеспечивает прежде всего строгую согласованность намеченных мероприятий с поставленными целями за счет:

- проведения детального анализа этих целей (на предмет подтверждения специфичности или соответствия сфере программируемой деятельности, реальности, конкретности, измеряемости, достижимости, релевантности и т. д.);
- учета всех основных аспектов их достижения (способы, средства, ресурсы, риски);
- непосредственного включения в специальный план их реализации (программу) всех заинтересованных исполнителей вне зависимости от ведомственной принадлежности, минуя при необходимости некоторые из организационных уровней управления;
- определения необходимости и достаточности для достижения вытекающих из целей задач;
- организационного обеспечения соответствия срока решения задачи сроку достижения соответствующей цели.

В целом соблюдение именно этих требований и позволяет сформировать относящиеся к сфере обеспечения правопорядка цели и задачи по иерархическому принципу в виде «дерева целей» и «дерева соответствующих им задач». Однако такая трактовка применима при использовании программно-целевого управления в системе органов внутренних дел только при соблюдении важного условия – наличия соответствующего нормативно-правового

¹ Моргунов А. И. Стратегическое планирование в органах внутренних дел (теоретический, организационный и правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 89–103; Никитин М. Н. Информационное обеспечение стратегического управления в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 107–109.

обеспечения, утверждающего и предписывающего применять соответствующие методики и рекомендации. В противном случае реализация программно-целевого подхода, как показывает практика, затруднена межведомственными барьерами и отраслевыми противоречиями.

В процессе целеполагания необходимо учитывать, что органы внутренних дел вписаны в систему обеспечения национальной безопасности страны, и формируемые ими стратегические цели являются во многом общими как для них, так и для других взаимодействующих с ними правоохранительных органов, участвующих в реализации целевых установок стратегического характера.

Так, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹ обозначены *основные угрозы государственной и общественной безопасности*, которые условно можно объединить в следующие четыре блока:

1) деятельность радикальных общественных объединений, преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции и торговлей людьми;

2) деятельность, связанная с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения националистической и религиозно-экстремистской идеологии и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе;

3) преступные посягательства, направленные против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности;

4) коррупция.

При этом, как следует из самой стратегии, к основным показателям состояния национальной безопасности, в большей степени связанным именно с деятельностью органов внутренних дел, можно отнести показатель удовлетворенности граждан степенью защищенности своих конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов в том числе от преступных посягательств.

Показательно, что ряд перечисленных выше вызовов и угроз детализирован в 25 вызовов и угроз в Указе Президента Российской

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (Ч. 2). Ст. 212.

ской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». Также определено, что они в обязательном порядке учитываются при разработке документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития Российской Федерации (п. 13), т. е. при целеполагании и определении основных направлений и задач государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности. Соответственно, обозначены и контуры шести целей государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности, в числе которых:

- укрепление экономического суверенитета Российской Федерации;
- повышение устойчивости экономики к воздействию внешних и внутренних вызовов и угроз;
- повышение уровня и улучшение качества жизни населения и др. (п. 14).

МВД России в этом отношении принадлежит особая роль в качестве структуры по противодействию данным угрозам как органа государственной власти, от которого в значительной степени зависит консолидация усилий с другими федеральными органами государственной власти, в том числе субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества по обеспечению экономической безопасности в целях защиты национальных интересов и реализации стратегических национальных приоритетов.

В рассматриваемом аспекте указанные выше и другие стратегии служат политико-правовой базой для формирования не только уголовной политики государства, но и реализации ее с помощью программно-целевого подхода.

Наглядным примером концептуальной основы к применению программно-целевого управления на общегосударственном уровне являются ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, практически каждое из которых касается системы мер по созданию безопасных условий жизни, в том числе за счет снижения уровня преступности в стране¹. Послания вместе с рядом указов² представляют собой единую программу мер и действий по развитию государства на средне-

¹ Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газ. 2004. 27 мая. С. 3.

² Например, Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

срочную перспективу с конкретными этапами достижения и количественным выражением поставленных целей. В них определена роль конкретных государственных (в том числе правоохранительных) органов, что также является специфической чертой программно-целевого управления.

Аналогичным образом может быть раскрыта роль и значение ряда других основополагающих для организации деятельности органов внутренних дел с позиции программно-целевого подхода концепций, доктрин, директив и т. д.

Таким образом, можно сделать вывод, что программно-целевое управление в органах внутренних дел организуется на основе системы иерархически соподчиненных политико-правовых и концептуально обоснованных организационно-программных документов, устанавливающих цели и приоритеты оперативно-служебной деятельности системы органов и подразделений МВД России по борьбе с преступностью, обеспечению общественного порядка и безопасности.

1.3. Программный подход в механизме программно-целевого управления

Сущность принципов программно-целевого управления – *программного* состоит в увязке целей с ресурсами по наиболее важным, приоритетным направлениям, что достигается, как правило, с помощью целевых (государственных, федеральных, ведомственных) и иных программ. Программы в соответствии с этим принципом выступают в роли ведущих звеньев механизма управления как особые средства (формы) концентрации усилий и ресурсов различных государственных и негосударственных структур либо отраслевых структур в рамках одного ведомства на решении самых сложных задач по достижению оптимальным образом в заданный срок выбранных целей, т. е. программный подход является логическим развитием и продолжением целевого. Причем именно цель выступает наиболее важным элементом, объединяющим их в одно целое, позволяющее рассматривать оба подхода в совокупности и неразрывной связи как самостоятельный метод управления.

С помощью программного подхода наиболее эффективно достигается централизация управления характерными для правоохранительной деятельности разнородными мероприятиями (межведомственного, межотраслевого, федерального или регионального

характера) и способами использования, как правило, ограниченных ресурсов для решения строго обозначенного круга задач.

Среди отличительных свойств программирования как средства интеграции ресурсов и различных видов деятельности, специфичной формы организации процессов достижения поставленных целей следует выделить следующие:

- комплексное включение в программу всех необходимых и достаточных мероприятий независимо от ведомственной либо отраслевой принадлежности исполнителей;
- создание специального, наделенного соответствующими правами и ресурсами органа управления, ответственного за разработку и осуществление намеченного комплекса мероприятий;
- временный характер функционирования данного программного органа управления за исключением тех случаев, когда решение стоящих (плановых) задач означает создание специальных систем, функционирующих в качестве постоянно действующих (стационарных или штатных) в структуре отраслей, подотраслей, органов, подразделений;
- установление четких зависимостей и связей отдельных мероприятий в разрезе запланированных задач, позволяющих оценить вклад каждого из мероприятий в конечный результат деятельности;
- специальные методика и технология разработки проекта программы как определенного планового документа, не вписывающиеся, как правило, в сложившуюся последовательность принятия плановых решений, требующие в процессе их исполнения создания новых нестандартных не только информационных, но и предметных связей между отраслями, ведомствами, органами, подразделениями и отдельными исполнителями.

Как показывает практика, программный подход, подобно целевому, в правоохранительной деятельности может быть реализован практически на всех уровнях управления и в различных формах, которые определяют их характерные черты. Так, для программ общегосударственного (федерального) уровня характерна комплексность охвата решения проблем противодействия преступности и правоохранительной деятельности в целом, для регионального и районного – местная проблематика, связанная с преобладанием определенных видов преступлений либо особенностями социально-экономического, экологического и географического положения. Внутри отраслей (служб) на передний план выступают такие организационные моменты, как координация деятельности входящих в них подразделений, вопросы повышения эффективности управления, рационального использования имеющихся ресурсов и т. д.

Особо важное значение и главная черта программного подхода состоит в том, что он наиболее полно сочетает в себе принципы и структурно-логические элементы системного анализа, конкретизируя их применительно к процессам управления социально-экономическими системами.

Принято выделять следующие основные понятия и принципы системного анализа: целостность, связь, структура и организация, уровни системы и их иерархия, целесообразное поведение, самоорганизация, функционирование и развитие системы¹. Так или иначе, все они имеют существенное значение для разработки программ правоохранительной и антикриминальной направленности, так как затрагивают суть процессов и явлений, происходящих во внешней среде функционирования органов внутренних дел и внутри них, а также для выработки научно обоснованных мер по борьбе с преступностью, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Из структурно-логических элементов системного анализа в рассматриваемом аспекте наибольший интерес представляют: выбор альтернативных направлений действий, на основе которых может быть достигнута цель (поиск оптимальных способов или вариантов достижения цели); определение требуемых для этого затрат ресурсов (материальных, финансовых, трудовых и т. д.); разработка логико-математических моделей, отображающих связи между целями, альтернативными направлениями действий, средствами их достижения, окружающей средой и потребностями в ресурсах; определение критериев и показателей для соотношения целей и затрат².

В то же время не все задачи нуждаются в решении средствами системного анализа³. Поэтому необходимость разработки и реализации программ также возникает лишь в специфических случаях: только тогда, когда имеющаяся проблема⁴ другими средствами

¹ Блауберг И. В., Юдин Э. Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973; Клиланд Д. И., Кинг В. Р. Системный анализ и целевое управление. М., 1974.

² Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: учебник / под ред. В. Д. Малкова. М., 1990. С. 194–195.

³ Программно-целевой метод в планировании: монография / под ред. Н. П. Федоренко. М., 1982. С. 34.

⁴ В рассматриваемом контексте проблема – это несоответствие между желаемым и фактическим состоянием правопорядка, правоохранительной, управленческой деятельности ОВД. Применительно к программно-целевому управлению желаемое состояние есть главная цель, которую необходимо достичь в четко обозначенные сроки. В научных источниках встречаются и другие несколько отличающиеся по смыслу формулировки. Так, Г. А. Туманов полагает, что «под проблемой понимается ситуация, для которой характерно появление при существующем состоянии другого – предполагаемо-

устранена быть не может. Именно это условие является принципиально важным, основным, обязательным и необходимым для использования в практической деятельности.

Обобщая содержащуюся в различных научных источниках информацию¹, можно сформулировать требования, предъявляемые к идентификации ситуации, которую следует разрешать с помощью программно-целевого подхода:

- действительность существования и значимость проблемы;
- невозможность эффективно решить проблему в приемлемые сроки за счет использования действующего организационно-управленческого механизма;
- необходимость и обязательность дополнительной ресурсной поддержки (причем возможно, что для сферы правоохранительной деятельности – не только со стороны государства);
- необходимость координации межотраслевых и межведомственных связей министерств, служб, агентств, предприятий, государственных и негосударственных организаций, органов исполнительной власти и местного самоуправления;
- принципиальная новизна и высокая эффективность организационных, материально-технических и иных мероприятий, необходимых для комплексного решения данной проблемы.

Поскольку управление в социально-экономической сфере осуществляется в основном через отраслевые и территориальные государственные структуры, программный подход нередко употребляют как синоним выражения «межведомственный подход»². Однако такая аналогия некорректна хотя бы потому, что программы могут формироваться и реализовываться в рамках одного ведомства. Например, ведомственные целевые программы.

Следует особо подчеркнуть значимость именно организационно-управленческого аспекта в создании «программной системы» или «программного механизма», которые предполагают интеграцию не только технологическими связями. Ведь программный подход реализуется, как правило, на «стыках» систем федерального (общегосударственного), отраслевого, регионального или территориаль-

го, желаемого состояния». См. *Туманов Г. А.* Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1972. С. 144.

¹ *Тамбовцев В. Л.* Анализ целей в управлении общественным производством. М., 1982. С. 23–24; Программно-целевой метод в планировании: монография / под ред. Н. П. Федоренко. М., 1982. С. 45–46; *Косачев А. Н.* Сущность и формы программно-целевого управления в органах внутренних дел: лекция. М., 2003. С. 12–13 и др.

² Программно-целевой метод в планировании: монография / под ред. Н. П. Федоренко. М., 1982. С. 34.

ного, а также муниципального планирования и управления, способствуя их взаимодействию при решении задач, не вписывающихся из-за своей специфики (сложности, актуальности, новизны, нестандартности, масштабности и т. д.) в формы, установленные в каждом из отдельно взятых указанных систем управления.

Приведенные выше аргументы позволяют обозначить объекты применения программно-целевого метода управления, в качестве которых выступают наиболее сложные или комплексные проблемы, возникающие в ходе развития социально-экономических систем государства, его административно-территориальных единиц, ведомственных производственно-отраслевых систем (административных отраслей), а также объединений, предприятий и организаций. Специальные планы решения таких проблем и представляют собой целевые, комплексные и другие программы.

Их отличие от просто понятия «программа» заключается в том, что эти проблемы – сложные и, следовательно, нуждаются в специальном комплексном анализе, осуществляемом с помощью и на основе методов, используемых в рамках целевого подхода¹. В результате данного анализа могут быть четко сформулированы те задачи, концентрацию ресурсов на достижении которых обеспечивает программный подход.

Таким образом, программно-целевой метод заимствует у целевого подхода процедуру анализа совокупностей потребностей и целей, а у программного подхода – методику формирования межведомственного (точнее межотраслевого) плана решения вытекающих из них проблем, организационные формы обеспечения выполнения этого плана.

Программно-целевое управление допустимо рассматривать как комплексное планирование, базирующееся на научно обоснованном определении долгосрочных социальных и экономических целей, их разукрупнении на промежуточные цели и задачи, которые оптимально увязываются с выделенными для этого ресурсами на весь период реализации поставленных целей².

Из вышесказанного следует, что *программно-целевой метод* лежит в основе целостной технологии проектирования решения наиболее сложных социально-экономических проблем, в том числе в рассматриваемом аспекте – организации правоохранительной деятельности.

¹ Программно-целевой метод в планировании: монография / под ред. Н. П. Федоренко. М., 1982. С. 35.

² Герасимов А. П. Программно-целевое планирование деятельности органов внутренних дел: лекция. М., 1983. С. 6.

Более того, программирование, наряду с целеполаганием, планированием, осуществляемое с помощью специальных критериев и приемов, представляет собой процесс проектирования или, иными словами, создания трудовых процессов и организационных структур, оптимально ведущих к достижению главной цели¹. При этом цель, программы, программно-целевые органы (временные или специальные организационно-управленческие структуры) и составляют систему программно-целевого управления.

Исходя из рассмотренной сущности программно-целевого подхода, допустимо сформулировать *основные признаки*, позволяющие отнести тот или иной вид управления к программно-целевому, в том числе в форме программирования².

Ими являются:

- существование проблемы, которую невозможно решить при помощи других методов управления, не меняя организационной структуры управления или не дополняя ее;
- наличие конкретной цели и возможность реального измерения степени ее достижения через качественные и количественные критерии и показатели;
- концептуальный характер, масштабность, комплексность программируемых либо планируемых отдельно или комплексно мер;
- четко обозначенные сроки (временные ограничения) достижения целей;
- определение наделенных специальными правами и обязанностями конкретных руководителей и исполнителей отдельных меро-

¹ Моргул А. И. Стратегическое планирование в органах внутренних дел (теоретический, организационный и правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 135–151.

² Понятие «программирование» в данном случае употребляется как «организованная на принципах рациональности социальная деятельность по реализации стратегических целей на основе согласования интересов различных субъектов, координации их совместных действий, концентрации и целевого распределения трудовых, материальных, финансовых, информационных ресурсов, а также ресурса времени. С содержательной точки зрения, сформулированной в научном исследовании В. Н. Мининой, программирование включает: 1) постановку управленческой задачи исходя из анализа стратегических целей социального развития и проблем их достижения при сложившейся социальной структуре и сохраняющейся системе управления; 2) разукрупнение данной задачи на составные части; 3) их упорядочение и взаимную увязку; 4) установление приоритетов в совокупности задач; 5) выделение ведущего звена; 6) определение условий и ограничений на решение комплекса сформулированных задач; 7) формирование соответствующих управленческих стратегий и сценариев; 8) обоснование организационно-экономического механизма реализации намеченных сценариев; 9) оценку ожидаемых последствий от применения выбранных стратегий; 10) выработку управленческих решений, направленных на осуществление запрограммированных действий. См. *Минина В. Н. Методы социального программирования: учеб. пособие.* СПб., 1999. С. 3.

приятий либо программы в целом или перераспределение таких прав;

- формирование временной организационной структуры разработки и реализации мер по достижению поставленных целей;
- особое ресурсное обеспечение с указанием источников и объемов используемых сил и средств.

Обобщая содержащиеся в различных научных источниках высказывания и точки зрения ученых (А. П. Герасимова, А. Н. Косачева, А. Б. Кувакина, А. А. Панова, А. П. Полежаева, В. Ф. Сухарева и др.) относительно возможных форм применения программно-целевого управления на практике, а также проецируя основные признаки программно-целевого управления на специфику функционирования органов внутренних дел, можно сделать вывод, что в их деятельности данный вид управления реализуется в следующих наиболее распространенных формах:

- программах правоохранительной и антикриминальной направленности (государственных, федеральных, региональных, муниципальных);
- целевых программах борьбы с конкретными видами преступлений;
- планах комплексных оперативно-профилактических операций;
- планах действий в особых условиях (чрезвычайные ситуации);
- типовых планах специальных, в том числе контртеррористических операций;
- программах обеспечения общественного порядка и безопасности в период проведения спортивных, культурно-развлекательных и иных массовых мероприятий.

В то же время в зависимости от сложности возникающих проблем, их характера, масштаба, временных и иных факторов, назначения и организационного построения органов внутренних дел элементы программно-целевого управления и признаки программно-целевых структур присутствуют:

- в функционировании следственно-оперативных групп;
- в работе групп раскрытия конкретных преступлений;
- при инспектировании и комплексных выездах;
- в организации механизма особого контроля;
- при создании временных антитеррористических структур (в том числе группировок сил и средств);
- в деятельности временных штабов и других структур.

Приведенный перечень не является исчерпывающим и может быть существенно расширен в процессе дальнейшего реформирования системы органов внутренних дел, корректировки выполняемых

функций, комплексности возникающих проблем и сложности решаемых задач.

Таким образом, программный подход является составным звеном механизма программно-целевого управления как особое средство комплексного объединения усилий и ресурсов различных государственных отраслевых (ведомственных) и негосударственных структур, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества для достижения оптимальным образом в заданные сроки выбранных целей.

1.4. Понятие, роль и место программ в программно-целевом управлении и деятельности органов внутренних дел

Многие авторы часто вкладывают в понятие «программа» свой смысл, предлагая собственные формулировки, которых даже при беглом ознакомлении с научной литературой по рассматриваемой теме исчисляется десятками¹. Анализируя и обобщая их, можно сделать вывод, что под *программой*², применительно к сфере управления, обычно понимают совокупность мероприятий, конкретизированных по срокам и направленных на достижение строго определенных, концептуально обоснованных целей за счет интеграции различных видов деятельности и концентрации необходимых ресурсов.

Схожее понятие можно обнаружить в трудах В. Д. Малкова, Б. А. Райзберга, Е. П. Голубкова, Л. С. Пекарского, которые под программой подразумевают «намеченный к планомерному осуществлению, объединенный единой целью и приуроченный к определенным срокам комплекс взаимосвязанных задач и адресных мероприятий социального, научного, технического, организационного характера, направленных на решение этих задач с указанием используемых ресурсов и их источников»³.

В научных источниках встречается и более общая формулировка, согласно которой программы представляют собой «совокупность

¹ Макаров И. М., Соколов В. Б., Абрамов А. Л. Целевые комплексные программы. М., 1980. С. 46–47.

² Слово произошло от греч. «программа» – распоряжение. См. Краткий словарь иностранных слов / сост. С. М. Лошкина. М., 1977. С. 221.

³ Малков В. Д. Программно-целевое планирование в сфере социального управления. М., 1979. С. 9. Райзберг Б. А., Голубков Е. П., Пекарский Л. С. Системный подход в перспективном планировании. М., 1975. С. 131.

целей, установок, процедур, правил, рабочих заданий, шагов, которые необходимо предпринять, ресурсов, которые следует использовать, а также прочих элементов, необходимых для выполнения намеченных мероприятий»¹.

Нередко, особенно в последние годы, термин «программа» употребляется в смысле термина «план»² или «проект»³ и наоборот. Многие исследователи, которые, отмечая некоторую родственность данных понятий, все же находят в них существенные различия.

Действительно, понятие программа близко к понятию проект. За рубежом по этой причине иногда программно-целевое управление называют управлением по проекту. Однако это не совсем верно. Скорее здесь следует говорить об использовании одного из методов программно-целевого управления – «управления по проекту». Кроме того, следует иметь в виду, что проектом также принято называть подготовленное, но еще не утвержденное и не вступившее в силу управленческое решение. Но в данном случае подразумевается проект программы как конкретного документа.

В научной литературе встречаются различные точки зрения по этому вопросу. Например, *проект* – это «ограниченное по времени целенаправленное изменение отдельной системы с установленными требованиями к качеству результатов, возможными рамками расхода средств и ресурсов и специфической организацией»⁴.

Проект – «комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленный на создание уникального результата в условиях временных и ресурсных ограничений»⁵.

¹ Куниц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. М., 1981. Т. 1. С. 164.

² В частности, встречается следующее определение: программа есть «план выделения материальных и денежных ресурсов соисполнителям комплексных работ в объемах, достаточных для решения поставленных задач по достижению общей цели в заданные сроки». См. *Кинг В. Р., Клиланд Д. И.* Стратегическое планирование и хозяйственная практика. М., 1982. С. 125.

³ Слово произошло от лат. «projectus», т. е. буквально – брошенный вперед. В справочной литературе приводится как минимум пять его толкований: 1) ограниченное во времени и относительно сложное задание; 2) совокупность расчетов для создания чего-либо; 3) замысел, план; 4) предварительный текст документа; 5) совокупность действий, исполнителей и средств по выработке определенных целей и их достижению. См. *Новый экономический и юридический словарь* / под. ред. А. Н. Азрилияна. М., 2003. С. 678.

⁴ *Иванов В. В., Коробова А. Н.* Муниципальное управление: справ. пособие. 2-е изд., доп. М., 2006. С. 268.

⁵ Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Авторские представления об этом понятии можно найти в трудах Х. Ремке, Х. Шелле¹, И. И. Мазура, В. Д. Шапиро², В. И. Воропаева³ и др. По мнению Е. З. Майминаса, каждая программа включает комплекс более частных проектов. Проект может быть, наоборот, более широким чем программа понятием, охватывающим все стадии или весь цикл ее существования: от зарождения идеи о ее разработке до полной реализации и достижения конкретного результата. Программа в данном случае выступает в качестве средства (инструмента) реализации проекта, который здесь близок по значению к слову «замысел». Кстати, формулировки, связывающие эти два понятия именно в данном аспекте, содержатся в Современном экономическом словаре. Так, Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский и Е. Б. Стародубцева рассматривают проект как программу действий, мер по осуществлению конкретного социально-экономического замысла⁴.

Общее и различия в понятиях «план» и «программа» детально проанализированы в работах А. Б. Кувакина, Г. Н. Сусловой, А. В. Бабенко и др.⁵. Очевидно, что план и программа – это весьма схожие формы управленческих решений. Их объединяет не только целевая ориентация и необходимость ресурсного обеспечения намеченных задач. По сути, *программа – это специальный план*. Специальный – потому что разрабатывается в особых случаях в рамках своей собственной концепции и ради достижения специальных целей, предусматривает специальную процедуру формирования, устанавливает специальные сроки реализации, требует специальных источников и режима ресурсного обеспечения, сопровождается созданием специальных органов управления.

Г. Х. Попов следующим образом комментирует этот вопрос: «на Западе программой называют нередко любые планы, в том числе

¹ Мир управления проектами / под ред. Х. Ремке, Х. Шелле. М., 1994.

² Управление проектами. Справочник для профессионалов / [И. И. Мазур и др.]. М., 2001.

³ Воропаев В. И. Управление проектами в России. М., 1995.

⁴ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 1999.

⁵ Кувакин А. Б. Разработка региональных комплексных программ борьбы с преступностью (организационно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. С. 18–19; Суслова Г. Н. Региональные комплексные программы по усилению борьбы с преступностью: теоретические аспекты разработки и механизм реализации (по материалам Центрального федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 31–36; Бабенко А. В. Теоретические и исторические предпосылки программно-целевого планирования как основы предупреждения преступности на региональном уровне (на материалах Российской Федерации и Республики Казахстан) // Российский следователь. 2005. № 6. С. 39.

и сугубо индикативные, необязательные. В программы входит и то, что у нас обычно включается в понятие отраслевое планирование»¹.

С другой стороны, основное отличие программы и проекта от плана состоит в том, что программа и проект – это «именно "разовое понятие", сложное, распределенное во времени, по исполнителям»².

В общем виде *программы*, разрабатываемые на любом уровне управленческой иерархии для решения проблем, которые могут быть устранены только в рамках применения метода программно-целевого управления, *должны содержать*: цель (либо совокупность целей или целевой комплекс); перечень основных задач и последовательность мероприятий, с помощью которых они оптимально решаются; расчет прямых и косвенных (сопряженных) затрат всех основных видов используемых при осуществлении этих мероприятий ресурсов; распределение заданий (мероприятий) по срокам и исполнителям.

В то же время разнообразие названий программ при одинаковой сути содержания и их формах свидетельствует об определенной сложности использования понятийного аппарата. Так, на практике и в научных трудах в названии программ правоохранительной направленности часто используются следующие термины: «программа»³, «целевая программа»⁴, «комплексная программа»⁵, «целевая комплексная программа»⁶ и «комплексная целевая программа»⁷. При этом, как показало проведенное автором социологическое исследование, большинство опрошенных в ходе него руководителей различного уровня системы МВД России либо не видят в них принципиальной разницы, либо полагают, что принципиального значения для деятельности органов внутренних дел это не име-

¹ Программно-целевой подход в управлении / [Н. Стефанов и др.]. М., 1975. С. 176.

² Тамбовцев В. Л., Тихомиров А. А. Организация управления комплексными программами. М., 1990. С. 174.

³ Например, Программа сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции на 2015–2019 годы, утвержденная Решением от 10 октября 2014 г., г. Минск.

⁴ О Федеральной целевой программе по усилению борьбы с преступностью на 1999–2000 годы: постановление Правительства Рос. Федерации от 10 марта 1999 г. № 270 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 12. Ст. 1484. Утратило силу.

⁵ Программно-целевой подход в управлении / [Н. Стефанов и др.]. М., 1975. С. 48.

⁶ Шалахин И. В. Целевые комплексные программы в системе управленческих решений // Труды. М., 1987.

⁷ Основы социального управления: учеб. пособие / [А. Г. Гладышев и др.] / под ред. В. Н. Иванова. М., 2001; Иванов Н. Н. Разработка комплексных целевых программ в органах внутренних дел: лекция. М., 1990.

ет. Такая позиция ошибочна, так как несовершенство понятийного аппарата, используемого при программировании мер борьбы с преступностью, делает невозможным создание полноценного нормативно-правового его обеспечения.

Учитывая, что программно-целевой метод управления вошел в практику правоохранительной деятельности из экономики, где перечисленные названия несут строго определенную смысловую нагрузку, раскрывающую назначение и содержание программ, представляется целесообразным проанализировать заимствованную из другой, не связанной с вопросами борьбы с преступностью сферы социальных отношений и используемую по аналогии терминологию.

Вряд ли можно признать правильным и согласиться с подходом отдельных авторов, применяющих только один термин (например, «целевая комплексная программа») ко всем видам перечисленных выше программ и объясняющих это тем, что программно-целевое планирование – это «новая, интенсивно развивающаяся область, где еще нет устоявшейся терминологии»¹. Такое объяснение было приемлемо в 1970–80 гг. Однако более чем за четверть века проблема понятийного аппарата, как показывает изучение ряда научных источников², остается актуальной.

Наиболее серьезная попытка разобраться в этом вопросе была предпринята еще в 1970-е гг. коллективом болгарских ученых, обративших внимание на некоторую проблематичность в использовании понятийного аппарата при изучении теоретических и практических аспектов программно-целевого управления³.

Обыкновенная («нецелевая») программа – это средство организации и интегрирования какой-либо деятельности, сохраняющей относительную самостоятельность в управлении, организации, финансировании, ресурсном обеспечении. Основное назначе-

¹ Макаров И. М., Соколов В. Б., Абрамов А. Л. Целевые комплексные программы. М., 1980. С. 91.

² Например, Л. О. Максимова пишет, что «в практической деятельности ОВД встречаются два вида программ: комплексная целевая и комплексная региональная программа» (см. Максимова Л. О. Целеполагание в управлении органами внутренних дел (теоретический и организационно – правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 178). Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева приводят определения «комплексной программы» и «целевой комплексной программы» как синонимов, рассматривая их либо как систему, либо как простую совокупность взаимосвязанных по срокам, исполнителям и ресурсам мероприятий (См. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 1999).

³ Программно-целевой подход в управлении / [Н. Стефанов и др.]. М., 1975. С. 43–50.

ние этой разновидности программ – исключение нерационального дублирования и дифференциация усилий в решении проблем, сочетание деятельности в одной отрасли или организации при относительной самостоятельности составляющих их структур, координация между видами работ основных и обслуживающих отраслей.

Главными и отличительными особенностями этих программ являются некоторый перевес координации над интеграцией, многоцелевой характер при слабой субординации программируемых элементов целей, отсутствие самостоятельного финансирования и специального органа, ответственного за их разработку и реализацию.

В контексте правоохранительной деятельности отдельными авторами используется следующее определение: *программа борьбы с преступностью* – документ, который «определяет систему мер борьбы с преступностью посредством указания задач, средств, способов, этапов, механизма реализации соответствующих мер, а также показателей ожидаемых результатов»¹. Представляется, что это определение носит довольно общий характер и не лишено недостатков, так как не в полной мере раскрывает понятие «программа». Программа является не просто документом, а документом, закрепляющим конкретное управленческое решение. Кроме того, из приведенного определения выпали такие важные элементы, как «цель» и «ресурсы».

Более содержательно следующее определение: программа борьбы с преступностью представляет собой увязанную по ресурсам, исполнителям и срокам завершения систему мероприятий социального, экономического, правового, организационного, специального (предупредительно-профилактического) и иного характера, осуществление которых обеспечивает реализацию конкретно поставленной цели или комплекса целей в сфере обеспечения правопорядка, охраны и защиты интересов и прав граждан и государства.

Основное назначение *целевой программы* – решать одну проблему (для которой не имеется адекватной управленческой структуры или организации) при наиболее рациональном использовании ресурсов в сокращенные сроки, с исключительной концентрацией усилий со стороны исполнителей и руководства.

Для целевых программ характерна высокая степень интеграции видов деятельности и исполнителей. Их *отличительные признаки*: временное организационное единство участников на стадии

¹ Модель целевой программы «Профилактика правонарушений в общественных местах г. Нижнего Новгорода». Филиал (отдел) по Приволжскому федеральному округу (г. Нижний Новгород) Центра № 4 ГУ ВНИИ МВД России. Н. Новгород, 2004. С. 4.

до реализации программы; полная интеграция видов деятельности и организаций на всех ее этапах; моноцелевой характер при строгой субординации подцелей; наличие единого общего сценария для выполнения программы; высокая степень концентрации мероприятий; самостоятельное финансирование; наличие специального органа управления программой со всеми правами и полномочиями, ответственное за ее осуществление.

На федеральном уровне целевые программы представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации, а также инновационное развитие экономики¹.

Исходя из сложившейся практики, можно констатировать, что Федеральные целевые программы в правоохранительной сфере могут рассчитываться на 3–5 лет или более длительный период, выступая важным средством реализации государственной политики по борьбе с преступностью. Такие программы, являясь наиболее полной формой программно-целевого подхода к выполнению правоохранительных задач, служат в то же время своеобразным ориентиром и в определенном смысле нормативной основой аналогичных региональных программ, а также ведомственных программ и планов МВД России и МВД, ГУ(У) МВД по субъектам Российской Федерации.

Комплексная программа представляет собой увязанный по ресурсам, исполнителя и срокам завершения комплекс мероприятий социального, экономического, правового, организационного, специального и иного характера, осуществление которых обеспечивает реализацию поставленной цели (или комплекса целей). Это самое общее определение.

Довольно точно назначение данных программ сформулировано В. Н. Мининой. «Комплексные программы по решению актуальных социальных проблем, – пишет она, – представляют собой инструмент "расшивки узких мест" в социальной сфере, применяются для устранения сложившихся диспропорций в жизнедеятельности общества и отдельных его структурных элементов. Они направле-

¹ О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 28. Ст. 2669.

ны на обеспечение нормального функционирования социальной системы. Данный тип программ является наиболее востребованным в практике управления современным российским обществом»¹.

Направленные на решение одной из наиболее важных социальных проблем, к числу которых относится преступность, комплексные программы правоохранительной направленности выполняют следующие функции: ориентируют деятельность всех правоохранительных органов, других государственных и негосударственных структур не на достижение узковедомственных показателей, а на удовлетворение определенных общественных потребностей (прежде всего в безопасности); конкретизируют и усиливают целевую направленность процесса планирования на основе баланса целей и ресурсов; формируют стратегию для многоаспектного решения определенных проблем с помощью комплекса мероприятий не по отдельным признакам (отраслевым, региональным), а по признаку решаемой проблемы; призваны обеспечить резкое изменение темпов сложившейся динамики преступности и пропорций в ее структуре (структурных сдвигов), неосуществимое при реализации антикриминальных мер на основе функционального подхода к управлению штатными подразделениям в рамках сформулированной уголовной и социально-экономической политики.

С. В. Бородиным комплексная программа борьбы с преступностью определяется как один из видов социального планирования предупреждения и пресечения негативных явлений в обществе². Л. О. Максимова полагает, что «по своему характеру комплексная программа борьбы с преступностью – особый вид управленческого решения, представляющий собой набор мероприятий, объединенных единством целей и задач, направленных на стабилизацию оперативной обстановки и совершенствование правоохранительной и правоприменительной деятельности, предусматривающих участие разнообразных субъектов и обеспеченных соответствующими ресурсами»³.

Следует учитывать, что понятие «комплексность» может рассматриваться как производная от понятия «многоаспектность» проблематики борьбы с преступностью или подразумевать под собой наиболее полный, системный учет в борьбе с преступностью факто-

¹ *Мишина В. Н.* Методы социального программирования: автореф. дис. ... д-ра социолог. наук. СПб., 1999. С. 8.

² *Бородин С. В.* Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы. М., 1990. С. 25.

³ *Максимова Л. О.* Целеполагание в управлении органами внутренних дел (теоретический и организационно – правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 178.

ров, определяющих ее состояние, комплексное установление целей, комплексный учет ресурсов и т. д., т. е. отражать результат комплексного подхода как метода¹.

Но понятие «комплексность» может также употребляться исходя из предназначения программ – для комплекса как структурной единицы или совокупности структурных единиц в сфере управления (отраслей, предприятий, организаций, интегрированных в организационный комплекс для достижения общей цели). В данном случае слово «*комплексная*» в названии программ, как правило, ставится на первое место перед словом «*целевая*» – комплексные целевые программы.

Соответственно, *под комплексной программой* может подразумеваться увязанное по ресурсам, исполнителям и срокам завершения управленческое решение, содержащее перечень мероприятий социального, экономического, правового, организационного, специального и иного характера, предназначенных для реализации совокупностью структурных единиц управления, объединенных по признаку сходства исполняемых функций и задач в единый управленческий комплекс (правоохранительный, транспортный, оборонный и т. п.).

Тогда *комплексную целевую программу* логично рассматривать как комплексную программу, обеспечивающую реализацию общей цели (или целей), поставленной для конкретных ведомств, отраслей, предприятий, организаций, интегрированных в единый организационно-управленческий комплекс. В научной литературе встречается выработанное для правоохранительной сферы и довольно редко используемое в последние годы схожее с ним понятие – система уголовной юстиции, в которую, как считают отдельные авторы, входят прокуратура, суды, адвокатура, органы безопасности и другие правоохранительные структуры². Однако она в настоящее время не может быть отнесена к системе организации, поскольку лишена признака целостности, т. е. формально не представляет собой структурно объединенного комплекса³. К аналогичному выводу пришли

¹ Понятие комплексный подход затрагивается практически во всех научных источниках, касающихся сферы управления. При этом его основной признак – многоаспектность понимается как максимально полный учет всех сторон организационных проблем во всей их сложности. Сам же принцип используется как методологическая основа выработки любого управленческого решения. См. *Сухарев В. Ф., Колосова И. М.* Организационное проектирование в органах внутренних дел: лекция. М., 2002. С. 17–18.

² *Кудрявцев В. Н.* Уголовная юстиция как система // Правовая кибернетика. М., 1973. С. 8.

³ *Вицин С. Е.* Системный подход и преступность. М., 1989. С. 90; Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: учебник / под ред. В. Д. Малкова. М., 1990. С. 57.

ученые и относительно понятия «правоохранительные органы»¹, к которым Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 1 ст. 8) относит органы внутренних дел, органы федеральной службы безопасности, органы таможенной службы, не конкретизируя при этом понятие «другие правоохранительные органы».

В качестве стержня другого вида программ – любой *целевой комплексной программы* (ЦКП) выступает цель или комплекс целей, вокруг которых группируется комплекс разнообразных мероприятий, составляющих основное содержание программы. Единая цель ЦКП разветвляется в совокупность задач, решение которых осуществляется с помощью системы мероприятий, реализуемых конкретными исполнителями при определенном ресурсном обеспечении. В этой связи и состоит сущность данного вида программ. Здесь уместно привести еще одно интересное с научной точки зрения определение: программа представляет собой «взаимосвязанную совокупность формальных и неформальных моделей, отображающих процесс преобразования различных ресурсов в комплексный целевой продукт, необходимый для решения некоторой проблемы»².

И. М. Макаров, В. Б. Соколов, А. Л. Абрамов, используя термин «целевые комплексные программы», полагают, что слово «целевые» подчеркивает их ориентацию на конечный результат, а «комплексные» – учет всех факторов, необходимых для достижения целей (ресурсов, среды, структуры)³.

Применительно к системе органов внутренних дел *под целевой комплексной программой* понимается особый вид управленческого решения, определяющий систему объединенных единством целей и задач в сфере правоохраны и борьбы с преступностью мероприя-

¹ Так, «в Российской Федерации в законченном виде единая, согласованная в деятельности система правоохранительных органов отсутствует. В законодательстве нет специально сформулированного понятия «правоохранительные органы». Формирующаяся правоохранительная система, основной целью которой служит деятельность по охране закона и права, состоит из более чем 20 видов организационных структур как государственного (органы судебной власти, следствия, внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, прокуратура и др.), так и негосударственного (адвокатура, частные нотариальные конторы) характера». Рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях: комментарии законодательства. Обзор практики. Рекомендации / [Э. Н. Ренов и др.]. М., 2003.

² Программно-целевой метод в планировании: монография / под ред. Н. П. Федоренко. М., 1982. С. 80.

³ Макаров И. М., Соколов В. Б., Абрамов А. Л. Целевые комплексные программы. М., 1980. С. 91.

тий, которые направлены на их решение, имеют конкретных исполнителей, а также обеспечены соответствующими ресурсами.

Таким образом, *целевая комплексная программа* представляет собой иерархически упорядоченный комплекс видов деятельности, призванный обеспечить достижение поставленной цели.

Целевые комплексные программы федерального уровня разрабатываются как программы, имеющие важное значение для решения наиболее актуальных проблем в сфере борьбы с преступностью, прежде всего общенационального масштаба. С их помощью осуществляется: глубокое и всестороннее обоснование стратегических решений по глобальным проблемам борьбы с преступностью; планомерная концентрация ресурсов, необходимых для решения важнейших задач правоохранительной деятельности; повышение уровня сбалансированности мероприятий, обеспечивающих достижение целей программ; координация и обеспечение своевременности решения задач всего цикла работ по реализации программ; согласование деятельности всех центральных и региональных органов власти, хозяйствующих субъектов, общественных организаций в решении поставленных задач по противодействию преступности.

В то же время, определяя место и роль программ борьбы с преступностью в механизме управления органами внутренних дел¹, следует рассмотреть два наиболее важных аспекта программирования: организационный и функциональный.

Программирование, являясь видом организаторской деятельности, включает в себя все этапы организационного проектирования². Точнее, оно, базируясь на методологии организационного проектирования, призвано с ее помощью решать особые (нестандартные, сложные, межотраслевые и т. п.) задачи. Объектами программирования в данном случае выступают специфическая организация

¹ Понятие механизм управления достаточно полно раскрыто А. П. Пучковым. По его мнению, он включает в себя различные элементы, среди которых наиболее важными являются субъекты и объекты управления, а также правовые нормы и методы. См. Пучков А. П. Аналитическая функция в механизме совершенствования управления органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 85.

² Термин «проектирование» означает процесс создания проекта – прототипа, образа предполагаемого или возможного объекта, состояния. (См. Сухарев В. Ф., Колосова И. М. Организационное проектирование в органах внутренних дел: лекция. М., 2002. С. 8). В этом смысле он близок к термину «моделирование». А. И. Моргун рассматривает это понятие несколько шире как «процесс создания целей (прообразов будущего состояния чего-то), способов их достижения и алгоритмов, описывающих как, в какой последовательности можно получить результат при конкретно определенных данных» (см. Моргун А. И. Стратегическое планирование в органах внутренних дел (теоретический, организационный и правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 35). В такой трактовке «проектирование» становится весьма схожим с понятием «программирование».

дополнительных подсистем, организация процесса их функционирования и создание организационных условий, представляющих в совокупности с субъектом управления, нормами и методами организационный механизм программирования.

После осознания субъектом управления проблемной ситуации или появления новых потребностей в чем-либо процесс программирования может включать следующие основные этапы: создание дополнительной организационной структуры; предпроектное обследование; выбор стратегии и тактики решения проблем; постановку целей (формирование «дерева целей»); разработку проекта программы конкретных мер и формирование организационного механизма их реализации; принятие и внедрение программы; управление реализацией программы.

Таким образом, условно можно выстроить следующую логическую последовательность: «проблема – цель – программирование – планирование – функционирование – результат». В ней программированию, которое является самостоятельным звеном, отводится центральное место.

В функциональном аспекте программирование представляет собой своеобразную настройку механизма управления на определенный алгоритм действий, приводящих к достижению поставленной цели или комплекса целей. При этом программа выступает в роли директивного, содержащего нормы документа. Она является основанием для корректировки плана функционирования постоянных (штатных) структур либо (в случае действия программ в сроки, превышающие планируемый период) для их учета при разработке новых планов.

В этом смысле программы выступают в роли «проводников» стратегии субъекта управления, которая в сфере *борьбы с преступностью* проявляется в программах через следующие характерные черты: устремленность в среднесрочную и долгосрочную перспективы (как правило, на период более одного года); ориентация на решение ключевых, определяющих для рассматриваемой системы целей, от достижения которых зависит эффективность борьбы с преступностью и правоохранительной деятельности в целом; органическая увязка намеченных целей с объемом и структурой ресурсов, требующихся для их достижения – как наличных, так и тех, которые будут изысканы и обоснованно выделены в планируемой перспективе; опора на прогноз и учет воздействия на планируемый объект (оперативную обстановку) многочисленных факторов с разработкой мероприятий, в максимальной степени ослабляющих их негативное влияние либо нейтрализующих их действие, либо использующих позитивное влияние этих факторов для успешно-

го решения стратегических задач; адаптивный характер, т. е. возможность оптимально приспособить имеющиеся силы и средства к изменениям внешней и внутренней сред функционирования.

Исходя из стратегического аспекта, *программы правоохранительной и антикриминальной направленности федерального уровня* представляют адресный директивный документ, содержащий систему согласованных по срокам, ресурсам и исполнителям социально-экономических, производственных, финансовых, научно-исследовательских, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих достижение поставленной стратегической цели (комплекса целей), решение задач наиболее эффективными путями.

На их базе, а точнее – с ориентиром на концептуальные положения и поставленные цели, должны разрабатываться и перспективные планы совершенствования отдельных направлений деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации¹.

Следует отметить, что концепции развития подразделений и системы МВД в целом, хотя и имеют ряд особенностей формирования и реализации, в широком понимании тоже относятся к документам, вписанным в контур программно-целевого управления органами внутренних дел².

Концептуальные решения формулируют главные цели и приоритеты системы МВД России и ее подсистем, определяют направления и средства достижения поставленных целей и подцелей. В этом отношении, как отмечает А. Н. Косачев, концепция отличается от комплексной программы уровнем детализации и конкретизации мероприятий по выполнению поставленных задач и механизма управления практической деятельностью органов и подразделений внутренних дел.

С другой стороны, можно констатировать, что все программы независимо от их назначения, вида, уровня принятия, сроков реализации, содержания, структуры, состава исполнителей имеют следующие общие черты:

¹ Косачев А. Н. Сущность и формы программно-целевого управления в деятельности органов внутренних дел: лекция. М., 2003. С. 4.

² Например, приказ МВД России от 14 марта 2012 г. № 169 «Об утверждении Концепции обеспечения информационной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации до 2020 года»; приказ МВД России от 24 ноября 2016 г. № 758 «Об утверждении Концепции развития экспертно-криминалистических подразделений органов внутренних дел Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2016–2018 годы)»; приказ МВД России от 9 января 2017 г. № 1 «Об утверждении Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год»; приказ МВД России от 24 сентября 2018 г. № 615 «Об утверждении Концепции развития первичной медико-санитарной помощи в системе МВД России на период 2019–2024 годов» и др.

– направленность на цель, выраженную конкретным конечным результатом, подчинение всех мероприятий и действий, осуществляемых в рамках программы, конечной цели;

– наличие в программе системы критериев как количественных, так и качественных показателей;

– объединение в определенных организационных рамках под общим руководством и управлением всех исполнителей независимо от их ведомственной и территориальной принадлежности от начала до окончания работ по программе (включая этапы ее формирования и реализации);

– четкое распределение прав, обязанностей и ответственности между всеми исполнителями, их ориентация (особенно руководителей всех уровней) на конечный результат и промежуточные результаты, являющиеся своеобразными ступенями (средствами) в достижении конечной цели;

– строгая и четкая координация и увязка функций организаций, звеньев как различных уровней (по вертикали), так и одного уровня (по горизонтали);

– гибкая система управления, отвечающая особенностям программы, максимально приближенная к исполнителям.

Вопросы типологии и классификации программ затрагивались практически всеми учеными, исследовавшими теоретические вопросы и проблематику программно-целевого управления. Для сферы экономики они достаточно полно представлены во многих научных источниках¹. Их разнообразие свидетельствует не столько о сложности этого вопроса, сколько о стремлении многих авторов выстроить собственные схемы, опирающиеся на названия программ, нежели на их суть.

Принципиальных различий в основаниях классификации, встречающихся в научной литературе, применительно к правоохранительной сфере не просматривается. В то же время отдельными учеными типология программ рассматривается весьма своеобразно. Так, О. Л. Максимова отмечает, что «в практической деятельности органов внутренних дел используются два вида программ: комплексная целевая и комплексная региональная программы»².

¹ Например, Программно-целевое управление социалистическим производством: вопросы теории и практики / редкол.: А. Г. Аганбегян и др. М., 1980. С. 17–19, 30, 41–43; Мильнер Б. З. Организация программно-целевого управления. М., 1980. С. 191–193; Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / под ред. В. Ю. Любовного. М., 2000. С. 69–70.

² Максимова Л. О. Целеполагание в управлении органами внутренних дел (теоретический и организационно – правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 178.

Приведем наиболее распространенную классификацию:

1) по масштабу: объектовые, локальные, местные, районные, региональные, федеральные и др.;

2) по сроку действия: оперативные – до месяца, краткосрочные – от года до 3 лет, среднесрочные – до 6 лет, долгосрочные – до 15 лет, дальнесрочные – свыше 15 лет;

3) по степени жесткости: жесткие (планы борьбы с преступностью), полужесткие (программы усиления борьбы с преступностью), программы-декларации («дорожные карты», заявления о намерениях);

4) по составу участников и их роли: комплексные территориальные (межгосударственные, государственные, региональные, муниципальные, межведомственные, ведомственные);

5) по направленности: территориальные, отраслевые¹.

Данная классификация не лишена недостатков, так как в нее не вошли межрегиональные, межгосударственные и комплексные программы. К этой классификации необходимо добавить еще как минимум два основания – по характеру целей: целевые и целевые комплексные программы, а также – по источнику финансирования: бюджетные, внебюджетные и консолидированные (или смешанные).

Кроме того, в последние 10–13 лет в научный обиход были введены новые дефиниции, расширяющие понятийный аппарат программно-целевого управления. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2005 г. № 118 было утверждено Положение о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона «О федеральном бюджете на очередной финансовый год»², в котором фигурировали определения «бюджетная целевая программа» и «ведомственная целевая программа». Так, под *бюджетной целевой программой* понималась реализуемая (планируемая к реализации) субъектом бюджетного планирования (подведомственной ему федеральной службой или федеральным агентством) федеральная целевая программа, подпрограмма федеральной целевой программы или ведомственная целевая программа. Согласно указанному Положению *ведомственная целевая программа* – это утвержденный (планируемый к утверждению) либо выделяемый в аналитических

¹ Криминология: учеб. пособие / под ред. В. Е. Эминова. М., 1997. С. 30; *Бабенко А. В.* Теоретические и исторические предпосылки программно-целевого планирования как основы предупреждения преступности на региональном уровне (на материалах Российской Федерации и Республики Казахстан) // Российский следователь. 2005. № 6. С. 41.

² Документ утратил силу.

целях субъектом бюджетного планирования комплекс мероприятий (направлений расходования бюджетных средств), направленных на решение конкретной тактической задачи субъекта бюджетного планирования.

Последние из указанных программ являются важным средством решения прежде всего отдельных узко- и внутриведомственных проблем, а не борьбы с преступностью в целом, потому что они могут оказывать влияние на нее лишь опосредованно. Кроме того, очевидно, что в данном случае понятие комплексности распространяется лишь на отраслевые подразделения внутри ведомства. Практика использования этого вида программ в деятельности органов внутренних дел широкого распространения не получила и еще только нарабатывается¹, поэтому делать какие-либо заключения об их роли в управлении процессами борьбы с преступностью преждевременно.

Впоследствии в других нормативных актах вместо данного определения появилась норма о том, что ведомственная целевая программа является документом, содержащим целевые индикаторы и комплекс скоординированных мероприятий, направленных на достижение целей государственной программы, в случае если ведомственная целевая программа реализуется в рамках государственной программы².

Относительно новая дефиниция – «государственная программа» также фигурирует в постановлении Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

Согласно ст. 3 (п. 31) Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» государственная программа Российской Федерации – *документ стратегического планирования*, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

¹ Об утверждении ведомственной целевой программы «Сельский участковый»: приказ МВД России от 19 ноября 2013 г. № 919.

² Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ: постановление Правительства Рос. Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 17. Ст. 1571.

Применительно к региональному уровню в ст. 3 (32) указанного закона определено, что государственная программа субъекта Российской Федерации – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Более того, постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» (вместе с Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации) закреплено, как следует из названия данного постановления, понятие «отдельные государственные программы», а также «пилотные государственные программы».

Для районного уровня Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ст. 3 п. 5) предусмотрена муниципальная программа – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

В приказе МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации» используется еще один термин – «межгосударственные программы борьбы с преступностью»¹.

Из содержания данного параграфа следует *ряд обобщений*:

1. Сформировавшийся в настоящее время понятийный аппарат в области программно-целевого управления, отражающийся в нормативных правовых актах и наименованиях программ, разнообразен и имеет сложный для понимания и практической деятельности характер. Его упрощению мог бы способствовать отказ от использования в сочетании со словом «программа» слов «целевая комплексная», «комплексная целевая», а также введение в употребление понятия «программа правоохранительной и (или) антикриминальной направленности».

¹ Раздел II «Виды планов, разрабатываемых в органах внутренних дел» (п. 6.19) Инструкции по организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации».

2. Программа борьбы с преступностью является лишь одним из видов программ правоохранительной направленности. Она представляет собой увязанную по ресурсам, исполнителям и срокам завершения систему мероприятий социального, экономического, правового, организационного, специального (предупредительно-профилактического) и иного характера, осуществление которых обеспечивает реализацию конкретно поставленной цели или комплекса целей в сфере обеспечения правопорядка, охраны и защиты интересов, прав граждан и государства.

3. Программы правоохранительной и антикриминальной направленности необходимы в тех случаях, когда решение задач правоохранительной деятельности в рамках сложившейся (штатной) организационной структуры управления с помощью имеющихся сил и средств в обычном (повседневном) режиме работы объективно невозможно либо нецелесообразно, требует адресного привлечения дополнительных ресурсов, участия других правоохранительных структур, органов исполнительной власти и местного самоуправления, общественности и иных негосударственных структур, институтов гражданского общества, а также создания временного межведомственного (межотраслевого) специального органа разработки программы и управления ее реализацией.

Изложенное дает основания сделать следующие **выводы** по данной главе:

1. Программно-целевая методология позволяет объединить различные функции управления: информационную, познавательную, прогностическую, организационную и др., оптимально обеспечить их необходимыми ресурсами.

2. Программно-целевой подход лежит в основе целостной технологии проектирования решений наиболее сложных социально-экономических проблем, в том числе может быть использован в программировании правоохранительной деятельности, формировании и применении в ней временных (гибких) организационных структур управления.

3. Внедрение программно-целевых методов в систему государственного управления свидетельствует о том, что наряду с отраслевым и территориальным подходами в управлении формируется программный, позволяющий более тесно увязывать решение конкретных социальных проблем, в том числе противодействия преступности.

4. Методология программно-целевого управления, объединяя в себе целевой и программный подходы, компенсирует недостатки линейно-функционального управления, позволяя оптимальным

путем соотнести целеполагание в сфере борьбы с преступностью с имеющимися ресурсами.

5. Программы правоохранительной и антикриминальной направленности должны строиться на основе общегосударственной и региональной стратегии, уголовной политики, быть концептуально увязанными с принимающимися на федеральном и других уровнях государственного административно-территориального деления соответствующими программами социально-экономического развития и между собой, органически сочетаться с планами оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, дополняя либо учитывая, а не дублируя их, быть сбалансированными по ресурсному обеспечению и составу исполнителей, заинтересованных в укреплении правопорядка.

Глава 2

Организационно-правовое обеспечение программно-целевого управления в деятельности органов внутренних дел

2.1. Состояние и проблемы нормативно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел при формировании программ в сфере борьбы с преступностью

Несмотря на широкое применение на практике программ правоохранительной и антикриминальной направленности, *вопросы правового обеспечения*¹ их разработки и реализации в литературе отражены недостаточно полно.

Определенное внимание им уделялось П. Н. Кобцом, А. В. Бабенко, Г. Н. Сусловой, А. Б. Кувакиным, М. А. Михалевой, А. Г. Мусеиловым, А. В. Борбатов, а также в разработках ОАД МВД России, ВНИИ МВД России. Однако они анализировались лишь в общем виде – в контексте федерального законодательства и отдельно для каждого из нижестоящих уровней – регионального и муниципального, хотя и существовала необходимость комплексного рассмотрения данного аспекта через призму нормативно-правового обеспечения деятельности именно органов внутренних дел.

В то же время изучение нормативной документации показало, что в нормативной основе программирования деятельности органов внутренних дел произошли определенные изменения в части корреспондирования федерального и регионального законодательства с ведомственными нормативными правовыми актами и научно-практическими рекомендациями.

¹ Под правовым обеспечением в сфере управления принято понимать «обеспечение управления необходимой совокупностью правовых норм (установление соответствующих правил)». См. Дралов В. В. Правовое обеспечение управления органами внутренних дел: лекция. М., 2001. С. 4.

Так, программы как таковые стали предметно упоминаться во многих концептуально важных для организации правоохранительной деятельности документах директивного характера: директивах, приказах, положениях, указаниях. Сделана попытка устранить проблемы организационно-методического характера, упорядочить понятийный аппарат программно-целевого управления. В определенной степени устранены противоречия между требованиями ряда статусных документов в части роли органов внутренних дел в разработке и реализации программ правоохранительной направленности.

Положение в нормативно-правовом регулировании деятельности органов внутренних дел в области программирования мер по борьбе с преступностью наиболее результативно может быть проанализировано с помощью двух методов сбора и оценки информации: документального исследования и экспертной оценки.

Использование первого метода, в том числе контент-анализа документов, позволяет оценить содержание нормативных правовых актов федерального и регионального уровня, ведомственных нормативных правовых актов, а также официальных документов МВД России, отчетов о ходе выполнения программ, статистических материалов, имеющих отношение к рассматриваемой теме и пр.

Считается, что основными целезадающими документами в деятельности органов внутренних дел по разработке программ выступают Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» и другие аналогичные по сфере применения стратегии, концепции, доктрины, ежегодные Послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, директивы МВД России, а также статусные документы (положения) об МВД, ГУ(У) МВД России на всех уровнях.

Тем не менее, как следует из их содержания, программы часто упоминаются лишь в общем контексте.

В Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» речь идет только об *индивидуальных программах социальной реабилитации* (ст. 12, п. 2, пп. 2), образовательных программах (ст. 13, п. 5, пп. 3), а также о разработке и внедрении в практику работы образовательных учреждений программ и методик, направленных на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних (ст. 14, п. 1, пп. 5). И лишь в пп. 1 п. 1 ст. 17

вскользь упоминается, что «органы по делам молодежи в пределах своей компетенции участвуют в разработке и реализации *целевых* программ по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Каким образом они это делают – в обязательном порядке или по собственному усмотрению – в законе об этом ничего не говорится.

Более определенно в контексте прав, но не обязанностей данный аспект регламентирован Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

В частности, в п. 3 ч. 2 ст. 6 «Основные направления профилактики правонарушений» прописано, что реализация основных направлений профилактики правонарушений осуществляется посредством разработки государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений. Далее в ст. 7 конкретизируется роль федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые в целях реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации в сфере стратегического планирования *разрабатывают* государственные программы Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений и государственные программы субъектов Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений соответственно. При этом согласно ч. 2. данной статьи органы местного самоуправления *вправе разрабатывать* муниципальные программы в сфере профилактики правонарушений.

Согласно ч. 3 ст. 13 «Права лиц, участвующих в профилактике правонарушений» общественные объединения и иные организации также реализуют свои права в сфере профилактики правонарушений посредством *участия в реализации* (но не в разработке) государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений.

Данным законом (ч. 1 ст. 29) также констатируется, что функционирование системы профилактики правонарушений осуществляется *на основе государственных программ* Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, *муниципальных программ* в сфере профилактики правонарушений.

Более того, в ч. 2 данной статьи содержится указание на то, что финансирование расходов субъектов профилактики правонарушений, связанных с реализацией государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской

Федерации, муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений, осуществляется за счет и в пределах средств, выделенных соответствующим субъектам профилактики правонарушений. Однако представляющий особую ценность для практики механизм этого финансирования в законе не указан.

В важнейшем для деятельности всех правоохранительных органов, с точки зрения объединения их усилий в единую систему, Указе Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» речь о программах идет лишь в п. 5 раздела II «Основные направления координационной деятельности», где определяется, что в числе прочих мероприятий «правоохранительные органы осуществляют выполнение *федеральных и региональных программ борьбы с преступностью*»¹.

К нормативной базе использования программно-целевого метода в деятельности органов внутренних дел, безусловно, следует отнести документы, предназначенные для обеспечения программирования социально-экономического развития страны и ее регионов. Основным из них в настоящее время является Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», которым определены задачи по разработке программ, однако безотносительно к правоохранительной деятельности.

Аналогичным образом в Бюджетном кодексе Российской Федерации речь идет о государственной программе вооружения (ст. 72, 217), программе обязательного медицинского страхования (ст. 78.1, 146), программах государственных внешних и государственных (муниципальных) внутренних заимствований (ст. 6, 93.5, 108, 108.2, 110, 110.1, 165, 205), адресных инвестиционных программах (проектах) (ст. 78.2, 79, 192, 264.10), программе государственных (муниципальных) гарантий (ст. 108.1, 108.2, 116, 165, 205), программе предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов (ст. 125, 126, 205), государственных программах Российской Федерации (ст. 6, 21, 72, 79, 157, 170.1, 172, 179, 184.1, 184.2, 192, 195, 205, 207, 217, 264.10, 264.10-1, 266.1, 269.2), государственных программах субъекта Российской Федерации (ст. 72, 157, 170.1, 172, 179, 184.1, 184.2, 192, 217, 266.1, 269.2), муниципальных программах (ст. 6, 21, 79, 157, 170.1, 172, 179, 184.1, 184.2, 217, 266.1,

¹ Представляется, что это наиболее грамотная и корректная формулировка, не связанная со ставшими банальными «приставками» к слову программа («комплексная», «целевая» и т. п.).

269.2), ведомственных целевых программах (ст. 179.3), федеральной адресной инвестиционной программе (ст. 179.1, 217, 264.7), программе приватизации федерального имущества (ст. 192) и даже о специальных секретных программах (ст. 209, 241)¹.

Для программирования регионального уровня важную роль играет разграничение компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в контексте регионального программирования. В главе IV.1 «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации», введенной в действие Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» (ст. 1 п. 17), упоминаются только *федеральные целевые программы*, причем безотносительно к правоохранительной деятельности в части регионального бюджетирования (ч. 1 ст. 26.3 «Принципы финансового обеспечения осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения»).

При этом законом установлено, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопроса организации и осуществления межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности (п. 7 ч. 1 ст. 26.3). Далее (ч. 3) разъясняется, что под межмуниципальными объектами, программами, проектами понимаются объекты, программы, проекты, предназначенные для осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации на территориях двух и более муниципальных районов, городских округов.

Очевидно, что конкретизация предметов совместного ведения с учетом политических, экономических, социальных, географических, этнических и иных особенностей субъектов Российской Федерации позволяет более правильно определить не только ста-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации (ред. от 28 ноября 2018 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

тус программ и их соответствие тому или иному уровню государственного управления, но и детализировать роль «федерального центра» и субъектов Федерации в программировании целей и задач правоохранительной сферы. Однако в указанном законе механизм использования программ различного уровня не конкретизируется.

Также для уровня органов внутрирегионального управления – субъектов Федерации и муниципальных образований основополагающее значение в применении программно-целевого подхода имеют положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 17 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения») и Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 21 ч. 2. пп. «б1», «в»). В них прямо предусмотрена разработка документов стратегического развития, реализация и оценка эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры и комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов.

На уровне регионов и муниципальных образований правовые основы использования программно-целевого метода, как правило, закрепляются в положениях законодательных актов, конкретизирующих полномочия органов законодательной и исполнительной власти соответствующего уровня (конституциях, уставах (основных законах), законах «О местном самоуправлении», положениях и других нормативных правовых актах).

Нормативно-методические основы, имеющие значение для решения организационных вопросов разработки и реализации региональных и муниципальных программ, закрепляются, как правило, в соответствующих постановлениях органов и подразделений исполнительной власти, глав администраций и муниципальных образований соответствующих уровней¹.

¹ Например, постановление Правительства Москвы от 4 марта 2011 г. № 56-ПП «Об утверждении Порядка разработки и реализации государственных программ города Москвы»; приказ Департамента экономической политики и развития г. Москвы и Департамента финансов г. Москвы от 17 декабря 2013 г. № 269/143-ПР «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ города Москвы». Аналогичная точка зрения излагается в статье *Мусеинова А. Г., Борбата А. В.* Правовые и организационные основы разработки и реализации программ профилактики правонарушений // Российский следователь. 2017. № 24.

Эти документы, как правило, не противоречат принятому на федеральном уровне Порядку разработки и реализации федеральных целевых программ развития Российской Федерации и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594, а также Порядку разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588, и иным документам.

Вместе с тем в них, как правило, не предусматривается специальная процедура программирования и реализации мер именно правоохранительной и антикриминальной направленности, имеющих отличительную от общих социально-экономических проблем собственную специфику, связанную с вопросами общественной безопасности.

Кроме того, указанные выше документы регионального уровня зачастую не отражают в достаточной мере как принципиальных требований к отбору проблем для решения программным методом, которые должны в обязательном порядке соблюдаться и при отсутствии которых применение данного метода бессмысленно, так и характеристик содержания разделов программы, ее структуры в целом. Это приводит к необоснованному росту числа программ, на самом деле «таковыми не являющихся, а представляющих собой планы мероприятий по различным сферам повседневной деятельности подразделений администрации»¹.

Некоторая неопределенность содержится и в ряде нормативных актов ведомственного характера по организации деятельности органов и подразделений внутренних дел в системе МВД России. Так, весьма распространенный в теории и практике управления термин «программа», который подразумевает особую форму плана, т. е. органически и неразрывно связан с планированием, употребляется достаточно часто, но без раскрытия его сути и механизма применения в разрезе программирования целей и вытекающих из них задач оперативно-служебной деятельности для каждого уровня управления в системе МВД России.

Так, Инструкцией по организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации (п. 4 раздела I «Общие положения»), утвержденной приказом МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации», определено, что планирование в органах

¹ Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / под ред. В. Ю. Любовного. М., 2000. С. 31.

внутренних дел осуществляется в целях выполнения государственных программ Российской Федерации и иных программ, по которым МВД России является ответственным исполнителем (соисполнителем) мероприятий правоохранительной направленности государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ, федеральных целевых программ.

Далее термин программы используется приоритетно в разрезе деятельности МВД России в целом и лишь формально применительно к региональному, районному и другим уровням управления.

Разделом II «Виды планов, разрабатываемых в органах внутренних дел» (п. 6) Инструкции предусмотрено, что в МВД России разрабатывается план реализации государственной программы Российской Федерации, по которой МВД России является ответственным исполнителем, и соответствующий детальный план-график на очередной финансовый год и плановый период (п. 6.13), а также планы мероприятий:

- Российской Федерации по реализации межгосударственных программ по выполнению федеральных целевых программ, в осуществлении которых МВД России определено Правительством Российской Федерации в качестве государственного заказчика-координатора (государственного заказчика)¹, национальных и иных планов борьбы с преступностью – разрабатываются на основании предписаний, содержащихся в нормативных правовых актах МВД России, решениях уполномоченных должностных лиц, либо поручений Министра внутренних дел Российской Федерации, его первого заместителя и заместителей (п. 6.19);

- по проведению комплексных оперативно-профилактических операций (также по сущностным признакам, вписывающимся в контур программно-целевого управления);

- по комплексному решению отдельных задач оперативно-служебной деятельности с участием нескольких органов, организаций и подразделений с учетом ранее разработанных планов, концепций, программ.

Особенность раздела III «Организация планирования, основные требования, предъявляемые к структуре и содержанию планов», заключается в том, что при разработке Плана основных организационных мероприятий МВД России, планов основных организационных

¹ В соответствии с Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд"».

мероприятий (планов работы) территориальных органов МВД России *анализируются* имеющиеся разрабатываемые совместно с другими правоохранительными органами национальные и иные планы Российской Федерации по реализации межгосударственных программ борьбы с преступностью, мероприятия правоохранительной направленности государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ, федеральные целевые программы (п. 20). Однако в приказе МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623 «Вопросы организации информационно-*аналитической* работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» термин «программа» не употребляется вовсе.

Применительно ко всем уровням управления положения п. 23 «Общие требования, предъявляемые к предложениям в проекты планов и порядку их представления заинтересованными органами (подразделениями)» определяют возможность использования мероприятий планов в качестве контрольных событий, предусмотренных структурой планов реализации документов стратегического планирования, разработанных в рамках планирования и *программирования* (п. 23.4). Однако по аналогии эту же «универсальность» целесообразно было бы заложить и в п. 28 «Сроки утверждения планов», распространив и детализировав временные рамки данной процедуры не только на План реализации государственной программы Российской Федерации, по которой МВД России является ответственным исполнителем, и соответствующего детального плана-графика – в сроки, определяемые Правительством Российской Федерации (п. 28.12), но и на другие уровни управления (региональный, межрегиональный, районный и др.).

Это же относится к формулировкам п. 31, касающимся:

- назначения подразделений, ответственных за разработку проектов планов в МВД России в части Плана реализации государственной программы Российской Федерации, по которой МВД России является ответственным исполнителем, и соответствующего детального плана-графика (согласно п. 31.15 – ОАД МВД России, т. е. также целесообразно скорретировать формулировку, обозначив не только федеральный уровень);

- планов мероприятий по выполнению федеральных целевых программ, в осуществлении которых МВД России определено Правительством Российской Федерации в качестве государственного заказчика-координатора (государственного заказчика) национальных и иных планов Российской Федерации по реализации межгосударственных программ борьбы с преступностью (согласно п. 31.19 – только ОАД МВД России либо подразделение МВД России, определенное

нормативным правовым актом МВД России, организационно-распорядительным документом, поручением Министра, его заместителя).

Положениями другого не менее значимого для программно-целевого управления приказа МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» п. 4 раздела II «Организация деятельности по предупреждению преступлений» Инструкции о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений (приложение № 1 к приказу) предусмотрено, что структурные подразделения центрального аппарата МВД России:

- *участвуют* в разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, ответственным исполнителем (соисполнителем, участником) по которым определено МВД России, федеральных целевых программ, государственным заказчиком-координатором (государственным заказчиком) по которым определено МВД России, ведомственных целевых программ в сфере профилактики правонарушений, *оказывают в пределах компетенции методическую помощь* в разработке государственных программ субъектов Российской Федерации правоохранительной направленности (п. 4.1);

- в установленном порядке совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, организациями, общественными объединениями, религиозными конфессиями *участвуют в разработке* нормативных правовых актов и программно-целевых мероприятий, направленных на предупреждение преступности (п. 4.4).

Территориальные же органы МВД России на окружном, межрегиональном (в том числе Восточно-Сибирский и Забайкальский линейные управления МВД России на транспорте) и региональном уровнях:

- *участвуют в разработке* и реализации государственных программ субъекта Российской Федерации правоохранительной направленности, а также специальных планов по профилактике преступности либо пресечению отдельных преступлений. *Оказывают методическую помощь в разработке* муниципальных программ правоохранительной направленности (п. 5.3);

- через средства массовой информации и официальные интернет-сайты, входящие в *аппаратно-программный комплекс*, официальный интернет-сайт МВД России информируют население о способах и средствах правомерной защиты от преступных посягательств, фактах добросовестного исполнения сотрудниками полиции должностных обязанностей по предупреждению и раскрытию преступлений, формируя позитивное общественное мнение о деятельности органов внутренних дел (п. 5.7).

В положениях о территориальных органах МВД России на различных уровнях указано, что они лишь *участвуют* в разработке и реализации программ в рамках своей компетенции либо исполняют технические функции в области охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, борьбы с преступностью, а не организуют эту работу.

Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации», содержит раздел II «Полномочия» (п. 13), устанавливающий, что данный территориальный орган МВД России на региональном уровне:

- *участвует в разработке и реализации* региональных и межрегиональных программ в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности (пп. 4);

- *осуществляет* в соответствии с законодательством Российской Федерации *прием и организацию* рассмотрения заявлений об участии в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, оформление, выдачу, замену, отказ в выдаче и аннулирование свидетельства участника указанной Государственной программы, а также учет участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей (пп. 32);

- *принимает* в соответствии с законодательством Российской Федерации *решения* о выдаче, об отказе в выдаче или аннулировании свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (пп. 33).

П. 14 определено, что территориальный орган по субъекту Российской Федерации в целях осуществления своих полномочий *имеет право участвовать* в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел на территории субъекта Российской Федерации (пп. 5).

При этом согласно п. 19 руководитель территориального органа МВД России *обеспечивает* в части, касающейся органов внутренних

дел, выполнение мероприятий, предусмотренных федеральными, региональными и ведомственными целевыми программами (пп. 18).

В Типовом положении о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне, утвержденном приказом МВД России от 5 июня 2017 г. № 355 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне», в разделе II «Полномочия» (п. 10) прописано, что территориальный орган, реализуя на территории обслуживания задачи и полномочия органов внутренних дел, участвует в реализации законов соответствующего субъекта Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, государственных программ соответствующего субъекта Российской Федерации, а также *в пределах компетенции в разработке и реализации* муниципальных программ в установленной сфере деятельности (пп. 34).

Кроме того, согласно п. 11 территориальный орган МВД России в целях реализации своих полномочий *имеет право участвовать в разработке и рассмотрении* концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел на территории муниципального образования (нескольких муниципальных образований) (пп. 3).

При этом начальник территориального органа МВД России *обеспечивает* в части, касающейся органов внутренних дел, *реализацию мероприятий*, предусмотренных государственными программами Российской Федерации, государственными программами соответствующего субъекта Российской Федерации и муниципальными программами (п. 16, пп. 13).

Аналогичный подход заложен в Типовое положение о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, утвержденное приказом МВД России от 15 июня 2011 г. № 636 «Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте».

Так, разделом II «Полномочия» (п. 12) определено, что линейный орган, реализуя на объектах транспорта задачи и полномочия органов внутренних дел, *участвует в реализации* региональных программ в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на объектах транспорта, а также в пределах своей компетенции в разработке и реализации муниципальных программ (пп. 12.22).

Согласно п. 13 линорган в целях реализации своих полномочий *имеет право участвовать в разработке и рассмотрении* концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел на транспорте (пп. 13.3).

В свою очередь, согласно п. 18 начальник линоргана *обеспечивает* в части, касающейся органов внутренних дел, реализацию мероприятий, предусмотренных федеральными, региональными, *местными*¹ и ведомственными целевыми программами, а также организует рациональное использование результатов, полученных в ходе реализации указанных программ (пп. 18.14).

Более предметно и адресно функции координации в контексте программно-целевого управления просматриваются в Типовом положении о штате территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденном приказом МВД России от 26 октября 2017 г. № 808 «Об утверждении Типового положения о штате территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Так, согласно разделу III «Основные функции и полномочия Штата» (п. 9) к основным функциям Штата отнесено *обеспечение по решению руководителя* (начальника) территориального органа МВД России *участия* территориального органа МВД России в разработке и реализации государственных программ соответствующего субъекта Российской Федерации в установленной сфере деятельности, *оказание методической помощи* подчиненным территориальным органам МВД России на районном уровне в *разработке*² и *реализации* муниципальных программ в установленной сфере деятельности (пп. 9.21).

Еще более конкретно применительно к программно-целевому управлению роль МВД России сформулирована в Положении о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

Так, согласно п. 11 раздела II Положения МВД России осуществляет следующие полномочия:

¹ Представляется, что термин выбран некорректно, так как имеет слишком широкое толкование.

² Исходя из подхода, заложенного в уже рассмотренные выше положения, логичнее было бы вести речь не о разработке программ, а об обеспечении или координации участия в ней.

– *разработку и реализацию* государственных программ в сфере внутренних дел (пп. 9);

– *координацию* деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (пп. 33);

– совместно с Межведомственной комиссией по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, *контроль за ходом выполнения* указанной Государственной программы (пп. 34).

Кроме того, в соответствии с законодательством Российской Федерации МВД России осуществляет:

– оформление, выдачу, замену, аннулирование и отказ в выдаче свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также учет участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей (пп. 49);

– *методическое обеспечение разработки* государственных программ субъектов Российской Федерации либо подпрограмм государственных программ субъектов Российской Федерации, направленных на оказание содействия приему и обустройству участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей (пп. 53).

Согласно п. 12 Положения МВД России в целях осуществления своих полномочий также *имеет право организовывать и проводить* общественную экспертизу проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к сфере внутренних дел, а также *принимать участие* в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по актуальным вопросам, относящимся к сфере внутренних дел (пп. 5).

Как показал анализ перечисленных выше положений, вопросы организации разработки, коллегиального рассмотрения проектов программ, хода их реализации в целом и их мероприятий, необходимости инициирования пролонгации программ, координации и взаимодействия структурных подразделений территориальных органов

МВД России между собой, органами власти и управления, институтами гражданского общества в рамках разработки и реализации программ в настоящее время нормативно лишь обозначены.

В целом перечисленные выше положения по своему содержанию, хотя и вписываются в контур программно-целевого управления, для практической организации деятельности территориальных органов и подразделений МВД России в сфере программирования имеют весьма общее значение, лишь концептуально обозначая в нем их роль.

Также весьма проблематично использование на практике в качестве правовой основы для разработки программ различной направленности непосредственно органами внутренних дел либо при их участии ежегодных директивных указаний МВД России об основных приоритетах деятельности на очередной год. Это объяснимо рядом причин.

Во-первых, директивы – это документы узковедомственного характера, обязательные для исполнения только органами внутренних дел, а не всеми правоохранительными органами, тем более органами власти и местного самоуправления. Во-вторых, содержащиеся в них указания не являются правовым основанием для выделения средств на решение такого важного вопроса в реализации программно-целевого подхода, как ресурсное обеспечение программ. К тому же сроки поступления директив в структурные подразделения МВД России и органы внутренних дел (как правило, в конце года) не увязываются со сроками формирования бюджетов всех уровней. Поэтому программы, на необходимость разработки и принятия которых указывается в таких документах, реально могут быть сформированы лишь на последующий за рассматриваемым в директиве период, т. е. как минимум через год.

Показательным примером является поступившее осенью 2005 г. в территориальные органы МВД России указание о создании в 2006 г. на региональном уровне на основе программно-целевого подхода системы многоуровневой профилактики правонарушений, что привело к поспешности принятия соответствующих программ. В свою очередь, это существенно отразилось на их качестве. Так, сравнительный анализ программ профилактической направленности, принятых в ряде регионов России¹ в конце 2005 г. и в 2006 г., показал, что практически все они были не сбалансированы по ресурсному обеспечению и составу исполнителей. Многие вклю-

¹ Выборочно анализировались программы 12 субъектов Центрального и Северо-Западного федеральных округов.

ченные в них мероприятия (до 40–60 %) отличались своей неконкретностью либо носили формальный или декларативный характер и не учитывали специфики регионов.

При разработке программ не всегда обеспечивался комплексный подход к решению проблем правоохранительной деятельности, так как мероприятия программ не увязывались не только с программами социально-экономического развития регионов, программами федерального уровня, но и с ранее принятыми программами правоохранительной и антикриминальной направленности (по линии борьбы с незаконным оборотом наркотиков, правонарушениями несовершеннолетних, обеспечения безопасности дорожного движения и др.), нередко дублируя их¹.

Сложившееся положение во многом объяснимо несовершенством регионального законодательства, затрагивающего организационные вопросы разработки, принятия и реализации государственных программ, в том числе включающих антикриминальные меры или предназначенных для решения проблем правоохранительной деятельности.

Как отмечалось выше, нормативные правовые акты, регламентирующие порядок разработки и реализации программ регионального уровня, приняты практически во всех субъектах Российской Федерации, но соответствующий универсальный (рамочный) федеральный закон, пригодный для регионального программирования, несмотря на то, что его проект был разработан и прошел первое слушание еще в 2003 г. в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, принят не был. Это обстоятельство на практике приводит к произвольному толкованию методологии программно-целевого управления, «перекосам» в сторону ее применения в основном для решения задач коммерческо-хозяйственной направленности и часто формальному использованию в сфере внутренних дел.

Понятие «программа» встречается в уставных документах большинства субъектов Российской Федерации. Во многих из них упомянуты программы, охватывающие практически все сферы социально-экономических отношений: экономику, миграционные процессы, спорт, имущественные отношения, в том числе приватизацию государственной собственности, образование, добычу и использование

¹ Примечательно, что на аналогичные недостатки в программировании правоохранительной деятельности в борьбе с преступностью указывались еще в 1991 г. Г. М. Миньковский, В. А. Петровым, В. П. Ревиным. См. *Миньковский Г. М., Петров В. А., Ревин В. П.* Модель комплексного плана борьбы с преступностью в области (крае): учеб.-метод. пособие. М., 1991. С. 4–5.

полезных ископаемых, здравоохранение, транспорт, строительство, экологию, политику, культуру, национальную проблематику, занятость и социальную защиту населения, местное самоуправление, сельское хозяйство и т. д.

В то же время, несмотря на многочисленность, включение данных программ в уставные документы, так или иначе, делает именно их разработку, принятие и реализацию легитимными и приоритетными, чего нельзя сказать о программах антикриминальной и правоохранительной направленности.

Так, возможность их разработки, принятия и реализации предусмотрена в уставных документах незначительного количества субъектов Российской Федерации. Программы борьбы с преступностью и ее профилактики в следующих формулировках предусматривают: Устав (Основной Закон) Владимирской области от 14 августа 2001 г. – «Органы государственной власти области в пределах своих полномочий оказывают содействие судебной власти и правоохранительным органам в осуществлении их функций, разрабатывают *программы по профилактике преступности и других правонарушений* и способствуют их реализации» (ст. 41); Устав (Основной Закон) Самарской области от 18 декабря 2006 г. – «Самарская область участвует в выработке и реализации единой политики Российской Федерации по вопросам борьбы с преступностью, разрабатывает и реализует областные программы по вопросам охраны правопорядка и безопасности граждан (ст. 119 гл. 18 «Правоохранительная деятельность»); Устав (Основной Закон) Саратовской области от 24 мая 2005 г. – «Финансовые ресурсы области могут быть на договорной основе объединены с финансовыми ресурсами других субъектов Российской Федерации, российских и иностранных предприятий, учреждений, общественных объединений и граждан для финансирования совместных экономических, экологических, правоохранительных и социальных программ, включая межрегиональные (ст. 27)».

Несмотря на то, что ст. 72 Конституции Российской Федерации содержит положение, по которому вопросы обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, вопросам правоохранительной деятельности и борьбы с преступностью в уставных документах большинства субъектов уделяется явно недостаточно внимания.

Так, проведенный в ходе подготовки настоящего пособия анализ правовых аспектов организации правоохранительной деятельности и антикриминальных мер, содержащихся в уставных документах всех субъектов Российской Федерации, показал, что такие

базовые для борьбы с преступностью понятия как «безопасность» и «правопорядок» в некоторых из них не упоминают вообще.

В уставах более 60-ти субъектов Российской Федерации включена стандартная или схожая формулировка, суть которой состоит в том, что руководящий орган исполнительной власти (Правительство, Кабинет министров либо Администрация) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Данное положение, хотя теоретически и может быть использовано для правового обоснования разработки программ правоохранительной направленности, все же прямо их не предусматривает и, соответственно, делает их наличие спорным или вовсе необязательным даже в тех ситуациях, когда их необходимость продиктована состоянием или существенным осложнением криминальной ситуации.

Сложившийся порядок разработки и реализации государственных, федеральных и межгосударственных целевых программ¹ объективно не может носить универсальный характер, учитывать местные условия, криминальную ситуацию, а также особенности правоохранительной деятельности в различных российских регионах и даже на федеральном уровне, так как в основном ориентирован на решение проблем экономики. О необходимости его совершенствования или разработки нового механизма на основе фундаментальной научной базы давно говорят многие ученые².

Кроме того, с отменой действовавшего в период до июня 1995 г. постановления Правительства Российской Федерации от 27 августа 1992 г. № 638 «Об организации работы по реализации Закона Российской Федерации "О поставках продукции и товаров для государственных нужд"» был отменен и документ, регламентирующий вопросы разработки программ регионального уровня. Правовой вакуум восполняется региональными властями путем издания на этот счет собственных положений и инструкций, в которых решение вопросов правоохранительной деятельности с помощью программ борьбы с преступностью, как правило, не предусматривается.

¹ Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 32. Ст. 4329; О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 28. Ст. 2669.

² Шмерлинг Д. С. Проектное форсирование // Прямые инВЕСТИции. 2006. № 2. С. 7–12.

Возможно, что решению указанной проблемы в определенной степени будет способствовать восставление практики использования в правоохранительной деятельности общегосударственных программ, которые, как программы усиления борьбы с преступностью в период с 1994 г. по 2000 г., не только инициировали формирование аналогичных программ на региональном и иных уровнях, но и нормативно закрепляли единые требования и общие подходы к обоснованию концепции, определению целей, источников ресурсного обеспечения, составу исполнителей и механизму координации их деятельности в рамках реализации комплекса программных мероприятий.

Неслучайно, некоторые авторы программы усиления борьбы с преступностью, разрабатывавшиеся на федеральном уровне, относят к нормативной основе предупреждения преступности¹.

Однако документы, в которых обосновывается необходимость формирования программ правоохранительной и антикриминальной направленности в регионах и муниципальных образованиях, в случае принятия принципиального решения об их разработке (в виде властно-распорядительных документов различного характера и уровня), объективно могут носить только индикативный (рекомендательный, недирективный) характер, что позволяет руководителям отдельных ведомств и государственных структур произвольно толковать свою роль, а также определять необходимость, степень и характер своего участия в разработке программ и реализации программных мероприятий.

В связи с подобной ситуацией, сложившейся в начале 1980-х гг. в отечественной экономике, ведущими учеными² настойчиво ставился вопрос о необходимости разработки специального нормативного регулирования использования методов программно-целевого управления на государственном уровне, которое было принято в 1984 г., однако только в качестве методических рекомендаций, что их существенно девальвировало³.

По-прежнему остается актуальным мнение о том, что никакие программы борьбы с преступностью или отдельными ее видами не дадут результата, если не будут возведены в ранг закона, с четким определением зоны ответственности конкретного исполнителя в лице

¹ *Кобец П. Н.* Организационно-правовые вопросы предупреждения преступности в г. Москве. М., 1995.

² Программно-целевое управление социалистическим производством: вопросы теории и практики / редкол.: А. Г. Аганбегян и др. М., 1980. С. 34; *Афанасьев В. Г.* Общество: системность, познание и управление. М., 1981. С. 329.

³ Методические положения по организации управления разработкой и реализацией целевых комплексных программ. М., 1984.

федеральных, региональных и местных органов власти и управления, научно обоснованным объемом и источниками ресурсов, которые будут необходимы для выполнения поставленных задач¹.

Учитывая важную роль программ борьбы с преступностью в обеспечении вопросов безопасности населения, муниципальных образований, регионов и государства в целом, допустимо ставить вопрос о необходимости «Положения о разработке, утверждении и реализации программ правоохранительной и антикриминальной направленности», в котором были бы сформулированы не только общеметодологические, но и организационно-правовые нормы, фиксирующие их место в системе общегосударственного, регионального и муниципального управления, системе ведомственного и отраслевого планирования, регламентирующие права и обязанности всех субъектов, связанных с осуществлением данных программ.

Обобщенные экспертные оценки о существующей практике органов внутренних дел по организации разработки и реализации программ борьбы с преступностью² позволяют в совокупности с результатами анализа нормативно-правовых актов выделить основные проблемы и сделать соответствующие *выводы*:

1) за последние 10–15 лет в нормативно-правовом регулировании процесса программирования мер борьбы с преступностью как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях, а также в ведомственном документационном обеспечении произошли положительные изменения в части конкретизации, единообразия (унификации) и точности использования терминологии, упорядочения и корреспондирования между собой соответствующих норм;

2) вне зависимости от вида и уровня принятия программ правоохранительной и антикриминальной направленности (федерального, регионального, районного и др.) основным фактором, определяющим их эффективность, выступает наличие и качество нормативной правовой базы, регламентирующей, с одной стороны, порядок обоснования их необходимости, разработки, принятия и выполнения, пролонгации, с другой – обязательность участия, роль и компетенцию в реализации программных мероприятий не только всех правоохранительных и иных заинтересованных в укреплении правопорядка органов и структур, но и самих органов и подразделений внутренних дел в этой деятельности;

¹ Захватов И. Ю. Сочетание отраслевого и территориального управления органами внутренних дел (теоретические и методологические аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 200.

² Всего было учтено мнение более 170 руководителей территориальных органов МВД России и их структурных подразделений.

3) пока, как показывает практика программирования мер борьбы с преступностью, из-за нормативной неурегулированности и отсутствия должного научного обоснования наиболее часто (особенно на региональном и муниципальном уровнях) особую сложность представляет решение таких важных вопросов, как определение перечня проблем правоохранительной деятельности, требующих программно-целевого подхода, а также оптимального количества и иерархии необходимых программ и их подпрограмм; выбор критериев оценки целей программ и эффективности их выполнения в целом; согласование сроков формирования и реализации, а также очередности разработки программ с планами основных организационных мероприятий (планами работы) в органах внутренних дел, программами федерального, регионального и районного уровней; сочетание по концепции, срокам разработки и реализации программ с программами социально-экономического развития республики, края, области, муниципального образования; выбор «дерева целей» программ, а также процедуры его построения; правовое обеспечение эффективного функционирования организационно-управленческих структур, создаваемых для разработки и руководства реализацией программ; обеспечение гарантированного ресурсного обеспечения программ; координация внешнего и внутриведомственного взаимодействия при формировании программ и реализации их мероприятий;

4) современные реалии и складывающаяся практика программирования мер борьбы с преступностью требуют повышения уровня профессиональной подготовки (компетентности) руководителей и сотрудников органов внутренних дел в данной области; нормативного закрепления соответствующих методических рекомендаций с внесением необходимых изменений и дополнений в действующую нормативную правовую базу; должного использования программ борьбы с преступностью в качестве основы взаимодействия всех заинтересованных в укреплении правопорядка государственных и негосударственных структур.

2.2. Основные направления совершенствования порядка разработки и реализации программ правоохранительной направленности

Несмотря на остроту и актуальность описанных в предыдущем параграфе проблем, общая теория управления органами внутренних дел и накопленный опыт позволяют выработать определенные методические основы комплексного решения задач борьбы с пре-

ступностью в рамках программирования правоохранительной деятельности.

В научной литературе, отечественной и зарубежной практике излагаются различные подходы к решению проблем правоохранительной деятельности при помощи программ борьбы с преступностью различного назначения и уровня. На этот счет многими авторами и практическими работниками органов внутренних дел высказываются порой диаметрально противоположные мнения: от признания ненужности и бесполезности программ в существующем виде до рассмотрения их как исключительно важной формы управления, ставшей приоритетной в рамках создаваемой в настоящее время в стране системы индикативного планирования и бюджетирования, ориентированного на результаты.

Варианты комплексного программирования мер борьбы с преступностью:

1. На федеральном уровне на определенный срок (2, 3–5 и более лет) принимается только одна программа, в которой четко изложена концепция уголовной политики, обозначены стратегические и тактические приоритетные цели борьбы с преступностью, определены размеры и источники гарантированного ресурсного обеспечения, а также предполагается (рекомендуется) формирование аналогичных программ на уровне регионов и других уровнях государственного управления и административно-территориального деления.

Определенный опыт такого подхода накоплен в России в 90-х гг. XX в. С учетом допущенных ошибок и неповторения их в будущем, в том числе при реализации реализуемой в настоящее время Государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» (2013–2020 гг.), формирование системы или иерархии программ сверху вниз – с федерального до районного уровня – логично, но трудно осуществимо на практике. Неслучайно, что, детально проанализировав и предложив вполне жизнеспособную теоретическую модель комплексной программы борьбы с преступностью федерального уровня, С. В. Бородин пришел к парадоксальному выводу о том, что «разработка такой программы сама по себе большая проблема»¹.

Дискуссионным является и вопрос о необходимости или обязательности разработки программ профилактической и антикриминальной направленности абсолютно на всех уровнях государственного управления, субъектов и единиц административно-террито-

¹ Бородин С. В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы. М., 1990. С. 253.

риального деления (республик, округов, областей, муниципальных образований) в части их корреспондирования по концепциям, целям, задачам, срокам и т. д.

Если исходить из понимания сути предназначения программно-целевого подхода – для решения только тех проблем, которые не могут быть решены в рамках «стационарных» или «штатных» структур управления, то тогда следует признать, что повсеместное и постоянное применение программно-целевого управления в рассматриваемом направлении является следствием несовершенства действующих структур, которые в данном случае логичнее реформировать или реорганизовать в более совершенные, отвечающие предъявляемым требованиям. Важным остается вопрос соотношения программной и непрограммной составляющей в бюджете Министерства внутренних дел Российской Федерации как системы, который должен быть обоснованно ориентирован на конкретные результаты ее деятельности в целом.

2. На федеральном уровне принимается «рамочный» нормативный правовой акт, который в развитие положений Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» концептуально детализировал бы механизм формирования соответствующих программ на уровне регионов и других уровнях государственного управления и административно-территориального деления, а также рекомендовал (или даже предписывал, но в строго и конкретно определенных случаях) формировать аналогичные программы на районном уровне. Опыт схожего подхода имеется, например, в Японии¹, где в национальном масштабе принимаются только модели программ, наполнение которых производится на местах, в районах.

В данной связи представляет интерес и опыт США по реализации «Комплексного закона о контроле над преступностью и безопасности на улицах» 1968 г. с поправками последующих лет. В этом законе были зафиксированы основные положения федеральной программы в области уголовной юстиции и борьбы с преступностью, механизма координации деятельности и финансирования правоохранительных ведомств США всех уровней².

3. На федеральном уровне регулярно принимается ряд программ по конкретным проблемам правоохранительной деятельно-

¹ Основные направления обеспечения криминологической безопасности российской федерации. М., 2004. С. 13.

² Правоохранительные системы иностранных государств и нормативно-правовая база их деятельности (на примере полиции США и ФРГ). М., 2002.

сти и борьбы с преступностью, каждой из которых предусматривается возможность формирования в их контексте аналогичных программ в регионах или учета их положений в рамках принимаемых государственных и муниципальных программ правоохранительной и антикриминальной направленности.

Отечественный опыт реализации такого подхода накоплен в период 2001–2012 гг. Однако очевидно, что при этом происходит значительное распыление сил и средств, так как создаются многочисленные дополнительные организационно-управленческие структуры. Из-за неувязки со сроками принятия бюджетов различного уровня, особенно на региональном и муниципальном уровнях, остро встает вопрос поиска гарантированных источников ресурсного обеспечения. Возникает проблема организации эффективного контроля за реализацией мероприятий целого ряда программ, которые к тому же необходимо учесть в собственных разрабатываемых дополнительно планах органов и подразделений внутренних дел. Резко возрастает нагрузка на сотрудников штабных и иных подразделений, которые в целях мониторинга разрабатывают и направляют в подразделения, задействованные в реализации мероприятий программ, соответствующие формы отчетности, что, в свою очередь, приводит к существенному увеличению документооборота.

Теоретически указанные недостатки могли бы быть в значительной степени компенсированы формированием и применением нормативно закрепленного механизма учета содержания программ федерального уровня и их согласования по концепциям, целям и задачам, срокам разработки и реализации с программами регионального и районного уровней, а также между собой, что позволило бы, используя комплексный подход, создать эффективную систему профилактики преступности и программирования антикриминальных мер. При этом очевидно, что из-за разнообразия и региональной специфики среды функционирования территориальных органов внутренних дел, а также значительного числа субъектов правоохранительной деятельности и особенностей ее проблематики на практике такой подход трудно осуществить.

4. На федеральном уровне законодательно определены лишь основные положения уголовной политики, которая детализируется в указах и посланиях Президента России к Федеральному Собранию Российской Федерации, стратегиях, концепциях и доктринах, а органы государственной власти регионального уровня и местного самоуправления учитывая их, в зависимости от состояния складывающейся криминальной ситуации по собственному усмотрению принимают решение о необходимости разработки и принятия

каких-либо программ правоохранительной и антикриминальной направленности.

Для успешной реализации данного подхода необходимо создание принципиально нового механизма индикативного программирования правоохранительных и антикриминальных мер, который бы стимулировал органы региональной власти и местного самоуправления к их принятию. Возможно, что он будет формироваться вместе с развитием системы индикативного планирования экономики страны.

В то же время ущербность такого подхода очевидна. Индикативность как метод планирования в сфере экономики во многих странах доказала свою эффективность, но ориентация на нее в вопросах обеспечения безопасности и правопорядка вряд ли допустима.

Кроме того, в этом случае необходима принципиально иная, в отличие от действующей, система диагностики и оценки состояния общественной безопасности и правопорядка с помощью критериев, позволяющих определить предельный (пороговый) уровень угрозы со стороны криминала, превышение которого обязывало бы органы государственной власти и местного самоуправления разрабатывать и принимать адекватные меры реагирования, возможно, в виде программ правоохранительной и антикриминальной направленности.

5. Программы правоохранительной и антикриминальной направленности принимаются, как правило, только в рамках программ социально-экономического развития государства, регионов и муниципальных образований в качестве обязательных подпрограмм или их разделов.

Данное направление видится наиболее рациональным, так как определенный опыт разработки таких программ и подпрограмм имеется. В литературе упоминается положительный опыт разработки программы «Прогресс-95», программ социально-экономического развития технополиса «Заречный» Свердловской области, г. Ижевска¹ и т. д. Именно такой подход поддерживается многими учеными-криминологами и практическими работниками правоохранительных органов².

¹ Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / под ред. В. Ю. Любовного. М., 2000. С. 58.

² *Бабенко А. В.* Теоретические и исторические предпосылки программно-целевого планирования как основы предупреждения преступности на региональном уровне (на материалах Российской Федерации и Республики Казахстан) // Российский следователь. 2005. № 6. С. 36–39; *Голик С. И.* Методика подготовки плана профилактики правонарушений как составной части комплексного плана экономического и социального развития. М., 1984.

При этом заслуживают внимания и осмысления следующие аргументы: во-первых, программы социально-экономического развития содержат комплекс мер, косвенно влияющих на состояние преступности и правонарушений (создание рабочих мест, улучшение благосостояния населения, развитие культурно-досуговой сферы, повышение социальной защищенности, стимулирование деловой активности и т. д.), т. е. с их помощью решаются многие вопросы общей профилактики; данные программы принимаются повсеместно, порядок их разработки, решения вопросов ресурсного обеспечения, принятия и реализации многократно опробован; нет необходимости в формировании специальных органов управления, так как ими являются органы власти и самоуправления; обеспечивается комплексность принимаемых профилактических мер в контексте единой концепции; за выполнение таких программ в части реализации мер по обеспечению правопорядка основную ответственность несут именно органы власти и местного самоуправления, от которых во многом зависит формирование и претворение в жизнь эффективной региональной уголовной политики.

В зависимости от остроты криминальной ситуации и необходимости принятия дополнительных адекватных мер данный подход не исключает разработку и реализацию иных дополнительных государственных и муниципальных программ решения конкретных проблем борьбы с преступностью и обеспечения общественной безопасности.

6. Программы борьбы с преступностью не принимаются вообще ни на одном из уровней государственного управления и административно-территориального деления, так как все проблемы в указанном направлении решаемы в рамках действующей нормативной правовой базы, системы планирования и координации деятельности правоохранительных, иных органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий, общественных организаций и всех заинтересованных структур, в сочетании с целевыми ведомственными и иными программами, в которые допустимо включение соответствующих разделов антикриминальных мер.

Однако общей проблемой для всех рассмотренных вариантов являются следующие обстоятельства.

Во-первых, в настоящее время нормативно-правовое обеспечение формирования программ именно правоохранительной и антикриминальной направленности на всех уровнях государственного управления и административно-территориального устройства государства либо несовершенно, либо отсутствует вовсе.

Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федера-

ции», о необходимости принятия которого учеными-криминологами регулярно на протяжении 40 последних лет поднимался вопрос, принят, но в нем механизм программирования антикриминальных мер лишь продекларирован. Между тем именно в нем следовало бы учесть специфику правоохранительной деятельности и предусмотреть решение вопросов обоснования, разработки, принятия и реализации программ профилактической, правоохранительной и антикриминальной направленности.

Во-вторых, до сих пор для правоохранительной сферы четко не определены критерии оценки необходимости повсеместного формирования рассматриваемых программ, так как они не должны разрабатываться по проблемам, являющимся следствием глобальных процессов во внешней среде функционирования, не связанным с правоохранительной деятельностью, на которые ни органы внутренних дел, ни другие правоохранительные структуры объективно не в состоянии оказать какое-либо существенное влияние. Возможно, что многие проблемы обеспечения общественного порядка и безопасности могут быть решены совершенно другими методами и средствами, не связанными с программно-целевым управлением.

Некоторые вопросы могли бы быть сняты при наличии научно обоснованного перечня таких проблем¹, который в данном случае также необходимо «узаконить» нормативными правовыми актами соответствующего уровня. Однако при разработке такого перечня возникнет вопрос выбора критериев, позволяющих диагностировать ситуацию как проблемную.

Если в качестве такого критерия рассматривать только уровень преступности, то каким он должен быть, чтобы считаться социально

¹ Касаясь этого вопроса, Г. Н. Суслова констатирует, что «в современной России в разных ее регионах нет единых нормативных критериев и норм приоритетов». Она также анализирует необходимость определения примерных направлений приоритетов программирования на уровне регионов, гипотетически ставит вопрос о необходимости законодательной регламентации данного процесса (см. *Суслова Г. Н.* Региональные комплексные программы по усилению борьбы с преступностью: теоретические аспекты разработки и механизм реализации (по материалам Центрального федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 39). В то же время опыт нормативного закрепления перечня проблем, предполагающих программное решение, имелся еще в период существования СССР (см., например, Указание МВД СССР от 25 июня 1976 г. № 1/4077 «Основные меры по совершенствованию деятельности органов внутренних дел»). А. Б. Кувакиным целесообразность его повторения ставится под сомнение, так как в нем невозможно учесть все особенности преступности вообще и ее состояния в каждом отдельно взятом регионе. См. *Кувакин А. Б.* Разработка региональных комплексных программ борьбы с преступностью (организационно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. С. 26–27.

приемлемым, а точнее социально терпимым или социально безопасным? Каков должен быть порядок его определения и кто его будет определять? Как должна учитываться латентная преступность, которая по экспертным оценкам превышает официально регистрируемую в 2,5–3 раза?

Общественное мнение, в котором часто под воздействием ряда факторов, таких как совершение (резонансных) и нераскрытых преступлений или резкое ухудшение социально-экономических условий преобладают эмоциональные и некорректные оценки деятельности правоохранительных органов, также может быть необъективным. Представляется, что без экспертной оценки здесь не обойтись, так как ни один из применяемых в настоящее время критериев в правоохранительной сфере полностью не удовлетворяет предъявляемым требованиям.

В-третьих, какими критериями должна измеряться эффективность, чтобы имелась возможность достоверно оценить результаты выполнения программ в совокупности с затраченными ресурсами и вклад именно конкретных правоохранительных органов, в том числе внутренних дел в эти результаты, а также органов власти и местного самоуправления, иных государственных и негосударственных структур?

По изученным источникам можно сделать вывод, что в качестве таких критериев для оценки результатов выполнения программ часто используются: уровень административных правонарушений (количество правонарушений на 10 или 100 тыс. жителей); уровень преступности (на 10 или 100 тыс. жителей); доля тяжких и особо тяжких преступлений от общего объема преступности; доля населения региона, города, района города, относящегося к группе риска, т. е. потенциальных правонарушителей; оценка населением и экспертами состояния правопорядка¹.

Использование понятий «оценка» (результатов какой-либо деятельности, в интересующем аспекте – органов власти и управления в рамках реализации программ правоохранительной и антикриминальной направленности), а также «критерий», т. е. некий

¹ В Федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах» в качестве критериев оценки выбрано конкретное сокращение количества лиц, погибших и пострадавших в ДТП. По сути, в ней «впервые определены перспективные ориентиры государства в области обеспечения безопасности дорожного движения (сокращение к 2012 г. числа погибших в результате ДТП в 1,5 раза по сравнению с 2004 г.». См. *Кириянов В. Н.* Некоторые итоги реализации положений Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах» // Вестн. МВД России. 2006. № 4. С. 32.

отличительный признак этой деятельности¹, и «показатель», т. е. количественное выражение критерия², определяется объективной потребностью правоохранительной практики.

Все показатели могут и должны рассматриваться в совокупности с показателями внешней среды функционирования органов внутренних дел, характеризующими общее состояние преступности, состояние и тенденции развития социально-экономических отношений, миграционные и демографические процессы, правовое поле, менталитет населения и его национальные особенности, географические и климатические условия, экологию и другие не менее важные компоненты.

Несмотря на внедрение в практику системы критериев оценки деятельности органов внутренних дел³, она все же имеет внутреннюю направленность.

В то же время по результатам тех же социологических исследований известно, что со стороны общественных институтов, органов государственной власти различного уровня и граждан эффективность и достаточность принимаемых мер противодействия преступности часто ставятся под сомнение. И дело не только в необъективности оценки. В теории и практике правоохранительной деятельности, прежде всего в организации управления ею, такая оценка в некоторых случаях проблематична либо невозможна.

Каков социально безопасный уровень преступности для российского общества на современном этапе? Каким образом оценить достаточность мер в сфере управления правоохранительной деятельностью? Насколько объективно могут обосновываться выводы о состоянии преступности исходя лишь из тенденции изменения числовых показателей? Эти и многие другие актуальные в рассматриваемом контексте вопросы требуют дальнейшей глубокой научной проработки, выходя за рамки настоящего пособия.

Для любой кибернетической системы всегда стоит задача сопоставления цели и результата, что позволяет оценить *эффективность* ее функционирования. Правоохранительная система России в этом отношении не исключение.

¹ Критерий – отличительный признак, мерило, на основании которого дается оценка какого-либо явления, действия, идеи. См. Краткий словарь иностранных слов / сост. С. М. Лошкина. М., 1977. С. 149.

² Под показателями понимаются статистические сведения.

³ Соответствующие инструкции и методики, детализирующие применение критериев, содержатся в приложениях к приказу МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Под эффективностью в теории управления понимается не просто достижение поставленной цели, а получение максимальных в прогнозируемых обстоятельствах (ограничениях) результатов с наименьшей затратой сил и средств, т. е. оптимальным их использованием.

Эффективность может рассматриваться в двух аспектах: социально-экономическом и функциональном. «Когда речь заходит об учете сил и средств, затраченных на достижение определенного эффекта, подразумевается социально-экономическая эффективность как мера достигаемого эффекта, приходящегося на единицу затраченного ресурса. Под функциональной эффективностью понимают достижение стоящей цели (реальной или идеальной). Синонимом понятия "эффективность" (обоих видов) выступает "результативность"»¹.

Многогранность программ в правоохранительной сфере свидетельствует о том, что невозможно найти единый (универсальный) критерий эффективности. При оценке эффективности программы необходимо учитывать, в какой мере организация управления программой отвечает условиям реализации поставленной цели и ценой каких затрат эта цель может быть достигнута. Исходя из этого, социальная эффективность любых программ измеряется степенью достижения максимального результата по реализации ее целей в установленные по возможности кратчайшие сроки при минимальных затратах. С другой стороны, эффективность программы в значительной мере зависит от правильного определения (диагностики) проблем, подлежащих решению в процессе реализации программы, и зафиксированных в ней целей.

Как вычленить из общего состояния правопорядка и уровня преступности, влияющую на них роль, вклад конкретных правоохранительных органов и их территориальных подразделений, оценив его с точки зрения ресурсного обеспечения? Кроме того, имеются такие виды работ, на которые невозможно установить стандартные нормы выполнения, а следовательно, и критерии оценки их эффективности.

Учитывая актуальность этих вопросов для деятельности отечественных правоохранительных органов, важно знать практику оценки деятельности органов полиции зарубежных стран (США, Аргентины, Бразилии, Чили, Перу, Нигерии, Индии), в которых наиболее распространенным критерием оценки является уровень преступно-

¹ Ребрий В. А. Социологическое измерение в информационном обеспечении управления органами внутренних дел (методология, методика, результаты): монография. М., 2005. С. 86–87.

сти, как правило, использующийся в сочетании с другими критериями, такими как общественное мнение, экспертная оценка, уровень раскрываемости преступлений, возмещение причиненного ущерба и другими, зависящими от национальных особенностей и традиций вышеперечисленных государств.

Разработку критериев, предназначенных для программ правоохранительной и антикриминальной направленности, так же как и для деятельности ОВД в целом, возможно осуществить с учетом следующих концептуальных позиций: максимально полное использование критериев, уже предусмотренных действующими системами оценки деятельности правоохранительных органов; простота в применении специально разработанных для конкретных программ критериев, их понятность, отсутствие перегрузки теоретическими позициями, усложненными коэффициентами, математическими формулами и т. д.; использование уже имеющейся отчетности в качестве информационного обеспечения критериев оценки; приоритет независимых экспертных оценок и общественного мнения; измеримость вклада в результат выполнения программ каждого из их исполнителей.

Очевидно, что цели программы должны достигаться с минимальной затратой сил и средств в установленные сроки. Это основной принцип ее разработки. В то же время для любой программы ее «реалистичность» определяется важнейшим компонентом – *ресурсным потенциалом* или взаимосвязанной совокупностью материально-технических, информационных, финансовых средств, а также кадров, которые используют эти средства.

Отличительной особенностью программ правоохранительной и антикриминальной направленности любого уровня является характерная, присущая только им процедура расчета и использования ресурсного потенциала. В отличие от других видов управленческих решений, принимаемых в рамках штатных, функционирующих на постоянной основе организаций и подразделений, в которых ресурсные возможности заложены в бюджет на их деятельность, программы предполагают адресное выделение ресурсов для своей реализации. Именно ресурсное обеспечение, начиная с поиска его источников, в настоящее время самое уязвимое место программно-целевого управления.

Даже несмотря на наличие достоверной прогнозной и иной аналитической информации, необходимой для определения на основе научно-обоснованных нормативов затрат, уже на начальном этапе разработки программы, а тем более в стадии согласования, редко удастся добиться баланса желаемого и возможного. Еще большие финансовые трудности могут возникать при реализации программ,

делая их обузой не только для органов исполнительной власти и управления, но и органов внутренних дел, так или иначе связанных с реализацией программных мероприятий.

Однако очевидно, что при распространенном подходе к ресурсному обеспечению программ правоохранительной и антикриминальной направленности – по остаточному принципу, которые зачастую приобретают непропорциональный, урезанный вид и в основном включают мероприятия, не требующие значительных финансовых затрат. При этом нередко теряется их логическая связь, искажается не только структура, но и идея программы – комплексное решение конкретно определенных задач обеспечения общественной безопасности.

Рациональным видится целевое финансирование с законодательным закреплением нормативов отчислений на обеспечение программ в области правоохранительной деятельности в объемах, пропорциональных бюджету и уровню преступности, т. е. в закон или иной нормативный правовой акт о бюджете конкретного субъекта Российской Федерации, муниципального образования, в бюджет территориальных органов внутренних дел и других правоохранительных органов было бы логичным ввести статью расходов – «На программы правоохранительной и антикриминальной направленности», размер которой будет гарантирован, а сбои ресурсного обеспечения программ – маловероятными.

Для обеспечения мероприятий программ необходимо предусматривать возможность привлечения средств из внебюджетных источников, формирования общественных денежных фондов и фондов с использованием средств хозяйствующих субъектов, а также других заинтересованных в укреплении правопорядка структур.

Для увязки материальных и финансовых ресурсов при реализации программ правоохранительной и антикриминальной направленности в регионе или муниципальном образовании, достижения баланса между поступлениями и расходом средств на программу, обеспечения возможности маневра финансовыми ресурсами и действенного контроля за их использованием необходимо формирование финансового плана программы – как по этапам реализации, так и рассчитанного на весь период ее действия. В этих планах должны быть отражены затраты на реализацию программы по ее разделам, поступление средств из различных источников. Прообразом такого документа может служить сводный баланс.

Обобщение рассматриваемых в настоящем параграфе пособия практических аспектов программирования в сфере правоохранительной деятельности позволяет сделать следующие *выводы*:

1. Система (иерархия) программ правоохранительной и антикриминальной направленности в принципе может быть сформирована на всех уровнях государственного управления и административно-территориального деления Российской Федерации, а также на межгосударственном уровне, что позволяет объединить их единой концепцией, увязать по срокам принятия и реализации, обеспечить преемственность.

2. Эффективность программ правоохранительной и антикриминальной направленности может быть определена только при наличии системы четко сформулированных соответствующих критериев, показателей и индикаторов, позволяющих оценить их экономичность (затраченные ресурсы) и результативность (степень достижения программируемых целей) с учетом существующих ограничений (рисков и иных факторов внешней среды функционирования правоохранительной системы).

3. В программировании деятельности органов внутренних дел могут быть использованы традиционные методы оценки эффективности: базовый метод (сопоставления имеющегося с исходным состоянием); нормативный метод (сопоставления на основе нормативов); метод изучения общественного мнения; балльный метод; экспертный метод.

4. Действующая в органах внутренних дел система критериев оценки может быть лишь частично применима к программам правоохранительной и антикриминальной направленности в сочетании со специальными показателями (индикаторами) ресурсного обеспечения в рамках бюджетирования, ориентированного на результаты.

5. Решение вопросов ресурсного обеспечения программ остается наиболее сложной проблемой, в том числе из-за несовершенства методик расчета объемов их финансирования на решение конкретных проблем межотраслевого характера.

2.3. Алгоритм разработки и реализации программ в сфере правоохранительной деятельности

Процесс программно-целевого управления, в том числе в деятельности органов внутренних дел по их участию в разработке программ правоохранительной и антикриминальной направленности, начинается с получения ответов на ряд вопросов: что и почему должно быть сделано именно методом программно-целевого управления, где взять и как использовать ресурсы, необходимые для

достижения поставленных целей, что может произойти без решения имеющейся проблемы методом программно-целевого управления.

Организационные предпосылки успешной разработки любых программ сформулированы академиком В. Н. Кириченко. По его мнению, они состоят в следующем: своевременное определение и утверждение авторитетными органами перечня проблем, по которым предстоит создавать такие программы; формирование и утверждение коллектива разработчиков программы, прежде всего выделение головной организации (ведомство или проектно-исследовательское учреждение) и основных соисполнителей; разработка и утверждение исходного задания на программу, четко формулирующего цель и желательную степень решения проблемы; предварительная ориентировка по ресурсам (особенно по капиталовложениям) в рамках социально-экономической концепции; определение основных методических принципов формирования программ, обеспечивающих их сопоставимость по структуре и выходным показателям, а также возможность органического включения их в систему обычных плановых документов¹.

Неукоснительное соблюдение перечисленных положений могло бы снять многие проблемы и в практике программирования в правоохранительной сфере.

Организационно-методические аспекты разработки и управления реализацией программ, так или иначе, затрагивались во всех проведенных в данном направлении за последние 30 лет научных исследованиях. Содержащиеся в них выводы позволяют сформулировать определенные принципы разработки и реализации программ правоохранительной и антикриминальной направленности на федеральном, региональном, районном и межгосударственном уровнях.

В контексте рассматриваемой темы в ряде научных трудов акцент сделан на криминологический прогноз и анализ, целеполагание и стратегическое планирование, особенности общегосударственной и региональной уголовной политики, формирование организационно-управленческих структур, обоснование ресурсного обеспечения².

¹ Программно-целевое управление социалистическим производством: вопросы теории и практики / редкол.: А. Г. Аганбегян и др. М., 1980. С. 24.

² *Сухарев В. Ф.* Проблемы совершенствования организационных структур органов внутренних дел: фондовая лекция. М., 2006; *Вышинский В. Н.* Организация ресурсного обеспечения целевых комплексных программ региона: дис. ... канд. экон. наук, 2001; *Максимова Л. О.* Целеполагание в управлении органами внутренних дел (теоретический и организационно-правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук, 2003; *Новичков В. Е.* Прогнозирование в сфере борьбы с преступностью в современной России: дис. ... д-ра юрид. наук, 2004; *Никитин М. Н.* Информационное обеспечение стратегического управления в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук, 2004; *Захватов И. Ю.* Сочетание отраслевого и тер-

Любые программы – это самостоятельные виды (формы) управленческих решений, поиск, обоснование, принятие и реализация которых в правоохранительной сфере осуществляются по определенным правилам. В этой связи к их разработке, независимо от уровня формирования и назначения, предъявляются общие и особенные требования.

Общие требования – это получение исчерпывающей информации о ситуации, ее анализ, сопоставление оценок и выводов, диагностика ситуации и прогноз ее развития с применением метода программно-целевого управления и без него, генерирование и отбор вариантов решения имеющейся проблемы или проблем.

Особенные требования к процессу разработки программ – определение конкретных измеряемых с помощью специальных критериев и показателей целей и формирование «дерева целей»; трансформация целей в задачи их достижения оптимальным образом в зависимости от возможных вариантов развития ситуации и имеющихся возможностей (сроков и ресурсов); определение последовательности достижения поставленных целей с учетом их приоритетности; адресное использование ресурсного потенциала на комплексной основе; четкое определение прав, обязанностей и ответственности руководителей и исполнителей, а также роли органа управления реализацией программы; гарантированное обеспечение программируемых мер необходимыми ресурсами.

Методики формирования различных видов программ, независимо от их назначения и уровня принятия, имеют много общего. Основные их принципы заложены в уже описанные выше положения о разработке и реализации государственных, федеральных и ведомственных целевых программ.

Так, в работе с программами любого вида выделяют следующие *этапы*: отбор проблем для программной разработки; принятие решения о разработке программы и ее формирование; экспертиза и оценка программы; утверждение программы; ее финансирование; управление реализацией и контроль за ходом ее выполнения.

Отбор проблем для программной разработки и решения определяется следующими факторами: значимостью проблемы; невозможностью комплексно решить проблему в приемлемые сроки за счет использования только действующего организационно-штатного механизма управления; необходимостью государственной и иной поддержки; потребностью в координации межотраслевых связей.

риториального управления органами внутренних дел (теоретические и методологические аспекты): дис. ... канд. юрид. наук, 2004; Стахов Я. Г. Уголовная политика и ее реализация субъектами Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук, 2006 и др.

Однако для правоохранительной деятельности данный вопрос на практике, в отличие от экономической сферы, связан с определенными сложностями. Проблемы могут иметь ту или иную значимость для состояния криминальной ситуации, определяющую их приоритет и необходимость первоочередного решения, требующую большей концентрации сил и средств и т. д. В связи с этим необходимо выведение коэффициента (или коэффициентов) значимости проблемы, оцениваемого не только экспертно, но и количественным показателем. Например, для напряженности он может быть определен по следующей формуле: $n_i = (H_i - h_i) / H_p$, где H_i – целевой норматив по i -й потребности или желаемый уровень удовлетворения потребности¹; h_i – достигнутый уровень ее удовлетворения или текущий уровень удовлетворения потребности²; n_i – напряженность потребности.

В отдельных источниках³ встречается и другой критерий – настоятельность потребности – величина обратная промежутку времени, в течение которого необходимо выйти на желаемый уровень ее удовлетворения, т. е. чем дальше можно откладывать реализацию цели, тем менее она настоятельна, и наоборот: $p_i = 1/T_i$, где T_i – срок, на который можно откладывать удовлетворение i -й потребности; p_i – ее настоятельность.

Объединяющий оба приведенных выше критерия – критерий, называемый остротой потребности (проблемы) или критерием остроты. Под ним подразумевается величина, равная произведению напряженности на ее настоятельность: $S_i = (H_i - h_i) / H_i \cdot 1 / T_i = n_i p_i$.

Таким образом, программы целесообразно создавать лишь для наиболее острых проблем, когда нет возможности ожидать изменения ситуации естественным путем.

При обосновании необходимости решения проблем программными методами учитываются приоритеты и цели социально-экономического развития, а также прогнозы и тенденции в данной сфере. При этом могут быть применены методические рекомендации, предназначавшиеся для подготовки практиковавшихся ранее Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, согласно которым формулировка целей и задач программы должна быть краткой и ясной, отражать решение проблемы в установленные программой сроки и не должна содер-

¹ Под целевым нормативом может быть любой показатель, характеризующий состояние криминальной ситуации или результаты деятельности правоохранительных органов.

² Иванов В. В., Коробова А. Н. Муниципальное управление: справ. пособие. 2-е изд., доп. М., 2006. С. 100.

³ Программно-целевой метод в планировании: монография / под. ред. Н. П. Федоренко. М., 1982. С. 83–84.

жать: специальных терминов, затрудняющих ее понимание лицами, не обладающими профессиональными знаниями в сфере деятельности, связанной с реализацией данной цели; терминов, понятий и выражений, которые допускают произвольное или неоднозначное толкование; указаний на иные цели, задачи, эффекты или результаты, которые являются следствиями достижения самой цели; описания путей, средств и методов достижения цели¹.

На этом этапе также формируется (разрабатывается) *Концепция программы*, которая должна содержать предложения: по ее целям и задачам, целевым индикаторам и показателям², позволяющим оценивать ход реализации программы за отчетные периоды, как правило, за год; по объемам и источникам финансирования; по участию федеральных органов исполнительной власти, ответственных за формирование и реализацию программы; по государственным заказчикам и разработчикам; по основным направлениям финансирования, срокам и этапам выполнения программы; по механизмам формирования мероприятий программы; по возможным вариантам форм и методов управления реализацией программы.

Порядок разработки концепции на практике для программ различного назначения и уровня во многом схож и многократно отработан на практике.

Решение о разработке программы принимается на основе аргументированных предложений, которые должны содержать: наименование проблемы и анализ причин ее возникновения; потребности в финансовых ресурсах и возможные источники их обеспечения (федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, внебюджетные средства); предварительную оценку ожидаемой эффективности; заказчиков и разработчиков целевой программы, срок и стоимость подготовки программы. Причем в правоохранительной сфере наибольшую сложность представляет вопрос оценки эффективности по причинам, уже отмеченным ранее.

Далее все зависит от компетентности органов власти и управления, которые на основе анализа представленных данных принимают

¹ Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

² Под показателями в деятельности органов внутренних дел понимаются статистические сведения, а в качестве индикаторов выступают соотношения между показателями. Здесь необходимо пояснить, что в отличие от показателя, дающего лишь количественную характеристику, индикатор (от лат. «indicator» – «указатель») носит векторный, направляющий характер. Индикаторы имеют предельные пороговые (минимальные и максимальные) уровни, приближение к которым контролируемого процесса (состояния объекта) сигнализирует о необходимости вмешательства субъекта управления с целью принятия им адекватных мер реагирования (регулирования).

решение об утверждении программы, сроках и стоимости ее подготовки, определяют государственного заказчика.

В сфере правоохранительной деятельности государственным заказчиком, например, Федеральной целевой программы, как правило, утверждается МВД России. Однако сложившуюся в 1990-е гг. практику нельзя признать абсолютно правильной, так как, во-первых, в рамках реформирования системы правоохранительных органов появился ряд самостоятельных ведомств (Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная таможенная служба). Во-вторых, такой выбор должен делаться на основе четких критериев, позволяющих учитывать специфику и межведомственный характер мер по борьбе с преступностью. Это важно еще и потому, что управление реализацией программы, в том числе контроль за ходом ее выполнения, осуществляет именно государственный заказчик. Он же несет ответственность за своевременную и качественную разработку программы, подготавливает исходное задание на ее формирование, управляет действиями разработчиков, осуществляет управление исполнителями программы после ее утверждения, обеспечивает эффективное использование средств, выделенных на реализацию программы.

Проект любой программы сопровождается рядом документов, основными из которых являются пояснительная записка и предварительная бюджетная заявка на ассигнования из бюджета соответствующего уровня (для финансирования программы на очередной год) и при необходимости документы, подтверждающие финансирование из внебюджетных средств. Однако если подготовка пояснительной записки не вызывает затруднений, то обоснование финансирования конкретных мероприятий межведомственного характера во многом проблематично, так как связано со сложностью либо отсутствием соответствующих методик расчета и научно обоснованных критериев оценки.

Наилучшие варианты концепции, предусматривающие решение проблемы программным способом, часто отстоять не удается, и они приобретают далекий от совершенства вид, так как существенно корректируются обоснованно выбранные первоначально цели и деформируется «дерево целей», меняется характер задач и подзадач, рассматриваются этапы и сроки достижения намеченных целей.

За последние 10–15 лет практически все принятые в соответствии с установленным порядком программы, как правило, содержали описание: проблемы и обоснования необходимости ее решения программными методами; основных целей и задач, сроков и этапов реализации; системы программных мероприятий; ресурсного обеспечения; механизма реализации; организации управления программой и контроля; оценки эффективности реализации

программы. Такая формализация, хотя и не идеальна, способствовала единообразию программ по форме и соблюдению требования о минимальном наборе обязательных элементов программ, которые вытекают из теоретических разработок и сложившейся практики.

Наиболее важные сведения, раскрывающие структуру и назначение программы, содержатся в ее паспорте – обязательном «атрибуте» любой программы. Его форма и содержание проработаны и проверены практикой. В целом они замечаний не вызывают. Однако следует отметить, что в паспорта принятых в последние годы программ в обязательном порядке вносятся также сведения о подпрограммах, разрабатываемых либо разработанных в рамках основной программы. Это важно, так как программы часто представляют собой довольно сложную систему подпрограмм.

*Структурирование программных мероприятий*¹ осуществляется исходя из приоритетов и целей системы правоохраны, обеспечения общественной безопасности и правопорядка. Но отправной точкой в этом вопросе являются выводы по состоянию криминальной ситуации. Именно ими объясняется отличие Федеральных программ усиления борьбы с преступностью, принятых в период с 1994 г. по 2000 г.

По каждому мероприятию указывались государственные заказчики, исполнители, сроки исполнения, ожидаемый результат и источники финансирования, что является не только своеобразной «данью» программно-целевому управлению и его характерным отличительным признаком, но и в определенной степени облегчает контроль за реализацией программ в целом.

Например, по программе усиления борьбы с преступностью на 1998–1999 гг. МВД России по итогам реализации мероприятий ежегодно (до 1 февраля 2000 г. и 2001 г.) представляло в Министерство экономики и Министерство финансов соответствующую информацию. Последние в месячный срок докладывали об этом в Правительство Российской Федерации. Такая схема прохождения докладов больше применима к сфере экономики, но не правоохра-

¹ Структурирование программы означает определение полного перечня мероприятий с разбивкой их на упорядоченные блоки, каждый из которых содержит систему мероприятий, связанных единством цели и направленных на решение конкретных задач программы. См. *Иванов Н. Н., Карпухин Ю. Г.* Методические рекомендации по разработке и реализации комплексных региональных программ обеспечения правопорядка в республике, крае, области // Научно-практическая разработка. М., 1996. С. 9. Данный вопрос также подробно освещен в ряде других научных источников. См., например, *Манцев Д. А., Самсонов К. Л.* Программно-целевой метод планирования. М., 1997. С. 10; *Новиков Е. Д., Самохин Ю. М.* Комплексные народохозяйственные программы. М., 1976. С. 45; *Косарев В. Н.* Исследование путей повышения эффективности борьбы с рецидивной преступностью на основе программно-целевого подхода: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 94–98.

нительной деятельности, так как должна предусматривать не просто механическую оценку количественных показателей освоения выделенных ресурсов, но и предварительный качественный анализ степени достижения целей, который может быть осуществлен только экспертами при наличии специальных критериев. В то же время проблема разработки последних до настоящего времени ни в России, ни в других странах не разрешена. В нее же упираются все попытки внедрения в правоохранительную сферу бюджетирования, ориентированного на результаты.

Как правило, принятие программ федерального уровня сопровождается изданием приказа МВД России, который содержит конкретные организационно-практические меры по их реализации. Например, после принятия Федеральной целевой программы «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотикам и их незаконному обороту на 2005–2009 годы» последовал приказ МВД России от 30 декабря 2005 г. № 1150 «О мерах по выполнению Федеральной целевой программы "Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005–2009 годы"». Аналогичные нормативные акты издаются и в других правоохранительных ведомствах. Но логичнее было бы издание совместного с ними приказа, в котором комплексно могли бы быть решены основные вопросы взаимодействия и координации.

Предусмотренный постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 Порядок также применяется при разработке межгосударственных программ, многочисленные примеры которых уже приводились выше. Все они имеют несколько иное содержание, что объясняется спецификой международного сотрудничества в решении проблем правоохранительной деятельности. Но их структура принципиально не отличается от обозначенной выше схемы мероприятий программ федерального уровня.

Также с позиции программно-целевого подхода могут быть решены многие проблемы борьбы с незаконным оборотом наркотиков, возникающие на международном и межгосударственном уровне. При этом особая роль отводится Соглашениям о сотрудничестве государств в борьбе с незаконным оборотом наркотиков, заключенным в рамках СНГ¹. Во многих этих документах указывается на

¹ Российская Федерация заключила межправительственные и межведомственные соглашения с Азербайджаном (19 апреля 1996 г.), Арменией (12 мая 1993 г.), Беларусью (30 сентября 1997 г.), Грузией (21 марта 1994 г.), Молдовой (8 июля 1993 г.), Таджикистаном (23 сентября 1993 г.), Туркменией (31 июля 1992 г.), Казахстаном (12 октября 1998 г., 9 января 1993 г.), Киргизией (10 октября 1997 г. и 5 апреля 1992 г.), Украиной (19 ноября 1998 г. и 23 февраля 1992 г.), Узбекистаном (12 марта 1997 г.).

разработку соответствующих межгосударственных программ, т. е. перечисленные выше соглашения выступали и выступают в качестве их нормативной правовой основы.

Возобновление практики разработки на федеральном уровне программ правоохранительной и антикриминальной направленности инициирует формирование аналогичных программ на региональном, районном и других уровнях, что нормативно закрепляет единые требования и общие подходы к обоснованию концепции, определению целей, источников ресурсного обеспечения, составу исполнителей и механизму координации их деятельности в рамках реализации комплекса программных мероприятий.

В то же время в территориальных органах МВД России накоплен определенный опыт участия в разработке и реализации *региональных и муниципальных программ антикриминальной и правоохранительной направленности*.

Организационное обеспечение разработки и реализации таких программ основывается на тех же принципах и подходах, которые изложены выше. Однако различия могут проявляться в порядке (процедуре), сроках формирования и реализации данных программ, их названиях, наименовании и составе органов управления, масштабе и структуре программируемых мероприятий, составе их конкретных исполнителей, объемах и источниках ресурсного обеспечения, а также в адаптированном под местную структуру органов исполнительной власти механизме управления, системе и периодичности контроля за ходом выполнения программ.

Таким образом, из содержания параграфа можно сделать вывод о том, что теория программно-целевого управления подкрепляется практическим ее воплощением в правоохранительной сфере.

2.4. Общеметодические подходы к обеспечению деятельности территориальных органов МВД России по участию в разработке и реализации программ правоохранительной и антикриминальной направленности

Порядок разработки и реализации республиканских, краевых, областных, муниципальных (городских и районных) и иных программ во многом зависит от уже сложившейся многолетней «местной» практики их использования в борьбе с преступностью, особенностей административно-территориального деления, уровня социально-экономического развития регионов, профессиональной

подготовленности, грамотности руководителей правоохранительных органов, а также влияния ряда других факторов.

На уровне регионов – субъектов Федерации и входящих в них муниципальных образований правовой основой начала разработки и реализации программ могут выступать как соответствующие решения законодательных органов, принимаемые по представлению высшего должностного лица (главы Правительства или Администрации), главы местной администрации (мэра), так и принятые последними самостоятельные решения. Но здесь принципиально важное значение приобретает наличие в конституциях или уставах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований положений, нормативно закрепляющих возможность формирования программ именно правоохранительной и антикриминальной направленности. Это обстоятельство представляется особенно важным, так как касается вопроса не только легитимности данного вида программ, но и их важности с точки зрения приоритетности.

Методика разработки программ регионального и других уровней, в том числе формирование структуры, зависит от их назначения, имеющейся практики и других факторов. Однако для работы над любой программой выделяют общие периоды¹: подготовительный, основной и заключительный.

Подготовительный период начинается с принятия решения о разработке программы. Этому предшествует долгосрочное прогнозирование факторов, влияющих на криминальную ситуацию, а также выделение и конкретизация главных проблем, которые в перспективе наиболее эффективно могут быть решены только в рамках программирования правоохранительной деятельности. Разрабатывается комплекс целей предстоящей деятельности, уточняются критерии и показатели качественной и количественной оценки степени их достижения.

Именно на этом этапе формулируется концепция будущей программы, в которой раскрываются замысел, основные идеи и ее структура. Как и на федеральном уровне, в ней должны быть отражены: четко сформулированная проблема; укрупненная структура программы и состав разработчиков; ориентировочные затраты по ресурсам на программу; сроки разработки, порядок ее формирования и утверждения.

Как правило, разработку программ инициирует орган (руководитель), в компетенцию которого входит утверждение программы

¹ Косачев А. Н. Сущность и формы программно-целевого управления в органах внутренних дел // Организация управления в органах внутренних дел: лекции. М., 2003. Ч. 4. С. 15.

или который наиболее заинтересован в реализации комплекса межведомственных, межотраслевых мер.

Так, подготовка региональной программы может быть начата после обоснованного письменного обращения руководителя территориального органа МВД России к органам власти субъекта Федерации или местного самоуправления с анализом принятых мер и аргументами в пользу необходимости подготовки такой программы. В случае положительного решения – издается соответствующее постановление или распоряжение регионального органа исполнительной власти. В данном документе подтверждается необходимость наличия программы, определяются конкретные сроки ее разработки и реализации, состав ответственных лиц, даются конкретные адресные поручения.

Для работы над программой создаются компетентная рабочая группа, подгруппы по направлениям, определяется порядок их работы, сроки, система сбора и обсуждения материалов, форма выходных документов, должностные лица, ответственные за разработку разделов, и т. д. Существенное условие – участие территориального органа МВД России в формулировании видения проблемы и принципиальных подходов к ее решению.

На практике формирование региональных программ часто происходит по директивному указанию. Эта работа прямо предписывалась Федеральными целевыми программами по усилению борьбы с преступностью (1994–1995 гг., 1996–1997 гг. и 1999–2000 гг.)¹. Сроки разработки региональных программ правоохранительной и антикриминальной направленности должны быть увязаны со сроками принятия и утверждения бюджетов различного уровня. Следует учитывать, что местные бюджеты на очередной финансовый год начинают формироваться как минимум за 7–8 месяцев до его наступления. Иначе финансирование программ в лучшем случае будет осуществляться по «остаточному принципу» либо вообще не предусматриваться.

Долгосрочный характер программ диктует необходимость разработки, наряду с годовым планом, перспективных финансовых планов (возможно с установлением статей расходов по номенклатуре мероприятий и сроков исполнения).

¹ В качестве наиболее существенных критических замечаний, касающихся данных программ, в научной литературе указывается: отсутствие четких концепций, неадекватная организационная обеспеченность, низкий уровень прогнозирования, отсутствие конкурсного порядка разработки программ и т. д. См. *Суслова Г. Н.* Региональные комплексные программы по усилению борьбы с преступностью: теоретические аспекты разработки и механизм реализации (по материалам Центрального федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 73–75.

Основной период – формирование исходного материала, конструирование структуры и формулирование текста программы, разработка ресурсного обеспечения и механизма исполнения. В некоторых научных источниках данный период рассматривается как программный этап¹.

Примерно структура программы может содержать следующие разделы:

1. Совершенствование организационной, правовой, профессиональной базы деятельности государственных и негосударственных органов по охране общественного порядка, противодействию преступности и укреплению законности.

2. Организация профилактической работы, в том числе по активизации участия общественных объединений, граждан в предупреждении преступлений и других правонарушений².

3. Борьба с конкретными видами правонарушений и противоправного поведения граждан: терроризмом и экстримизмом; с преступлениями, совершаемыми с применением оружия и взрывных устройств; с групповой, организованной преступностью и коррупцией; с насильственной преступностью; с угонами автотранспорта и кражами из автомобилей; с кражами металлосодержащей продукции; с преступлениями в топливно-энергетическом комплексе; с поджогами; с правонарушениями в сфере налогового и миграционного законодательства; с преступностью несовершеннолетних; с рецидивом; с пьянством, алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией и т. п.

4. Обеспечение безопасности дорожного движения.

5. Укрепление материально-технической базы правоохранительных органов и ресурсное обеспечение программируемых мероприятий.

Заключительный период – согласование, обсуждение, принятие.

Обсуждение и принятие программ в органах исполнительной власти и местного самоуправления, а также органов представительной власти должно осуществляться с обязательным участием представителей территориальных правоохранительных органов. В большинстве регионов и муниципальных образований программы утверждаются как распоряжения руководителей органов исполнительной власти и местного самоуправления, так и органами представительной власти или указанными ветвями власти последо-

¹ Герасимов А. П. Программно-целевое планирование деятельности органов внутренних дел: лекция. М., 1983. С. 16.

² Данный раздел может быть выделен в отдельную программу либо подпрограмму.

вательно. Однако вполне оправдано принятие программ нормативными правовыми актами органов представительной власти в виде законов, что придает им не только соответствующий статус и значимость, но и самое главное – обязательность исполнения, а также гарантированного ресурсного обеспечения.

Большое значение имеет участие в обсуждении программ населения. Для этого проекты программ предварительно необходимо публиковать в средствах массовой информации и сопровождать их соответствующими обращениями к гражданам.

Разработка и осуществление мероприятий региональных и муниципальных программ должны проходить в тесной взаимосвязи с федеральной стратегией и в контексте государственных программ правоохранительной направленности и общегосударственной и региональной уголовной политики.

Концептуально может быть выстроена следующая иерархия программ: Государственная (Федеральная) программа правоохранительной и антикриминальной направленности – программы на уровне федеральных округов – государственные программы по субъектам Российской Федерации (республиканские, краевые, областные, окружные) – муниципальные программы (районные, городские). Также возможна (хотя достаточно редко осуществляется) разработка межрегиональных (межрайонных) программ для решения конкретных проблем борьбы с преступностью, вытекающих из специфики географического положения, социально-экономического развития и общих особенностей оперативной обстановки у граничащих между собой территориально-административных образований.

Роль территориальных органов МВД России в этом процессе для правоохранительной сферы не может быть сведена только к реализации функции «экспертной поддержки». Они должны выступать прежде всего в качестве субъекта-организатора разработки и реализации программ правоохранительной и антикриминальной направленности, используя их в целях реализации уголовной политики.

Не последнее место в этом процессе занимает понимание руководителями исполнительной власти регионального уровня, органов местного самоуправления необходимости программ как наиболее эффективного средства преодоления дублирования в деятельности правоохранительных органов, повышения ее результативности.

Наглядным подтверждением этому, например, являются многочисленные постановления Правительства и распоряжения мэра Москвы, в которых подчеркивается необходимость «повышения эффективности борьбы с преступностью путем разработки и осу-

шествления правоохрательными органами согласованных действий по своему современному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению»¹.

В числе данных нормативных актов следует выделить распоряжения мэра и постановления Правительства Москвы, утвердившие различные комплексные профилактические городские программы: программы правоохрательной и антикриминальной направленности, которые принимаются регулярно с 1996 г. и представляют собой перечень взаимосвязанных общеорганизационных и конкретных мероприятий, направленных на предупреждение преступности и укрепление правопорядка в столице.

Принципиально важно, что данные программы формируются Правительством Москвы, а ГУ МВД России по г. Москве при этом только вносит соответствующие предложения и рекомендации, а затем совместно с другими правоохрательными органами участвует в исполнении данных программ.

Важно, что общегородские программы предупреждения преступности становятся нормативной базой принятия соответствующих программ в административных округах и муниципальных районах столицы.

Примечательна и позиция некоторых ученых в данном вопросе. Так, В. В. Иванов и А. Н. Коробова отмечают, что органы местной власти заинтересованы в получении информации о криминальной обстановке на подведомственной территории в сравнении с другими муниципальными образованиями, которая может быть использована как фактор конкурентных преимуществ данного муниципального образования. А это уже принципиально новое понимание состояния правопорядка как фактора, оказывающего влияние на создание совместных с зарубежными партнерами предприятий, развитие сферы туризма, поступление коммерческих предложений и объем инвестиций, реализацию иных напрямую зависящих от него проектов.

¹ Постановление Правительства Москвы от 22 марта 1994 г. № 221 «О ходе выполнения постановления Правительства Москвы от 12 января 1993 г. № 11 "О первоочередных мерах по усилению борьбы с преступностью и оказанию материально-технической помощи органам внутренних дел г. Москвы и дополнительных мероприятий на 1994 г. по укреплению общественного порядка и совершенствованию технического оснащения милиции"»; распоряжение мэра Москвы от 23 февраля 1996 г. № 85-РМ «Об утверждении программы усиления борьбы с преступностью в Москве на 1996 г.»; распоряжение премьера Правительства Москвы от 11 января 1995 г. № 13-РП «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка и безопасности граждан» и др.

Муниципальные программы правоохранительной и антикриминальной направленности приобретают официальный статус, как правило, после утверждения городским (районным) представительным органом. Одним из вариантов рациональной организации нормативно-правового оформления программ на районном уровне может быть включение соответствующего криминологического раздела или подпрограммы в программу социально-экономического развития. В данном случае на начальном этапе работы осуществляется разработка и утверждение администрацией муниципального образования структуры программы социально-экономического развития города, а также приблизительной структуры подпрограмм.

После разработки подпрограмм и подготовки проекта программы определения приоритетов социально-экономического развития муниципального образования, учета возможностей и имеющихся ресурсов разрабатываются, в том числе и органами внутренних дел по своей линии, конкретные мероприятия по направлениям деятельности (подпрограммам). Затем проект рассматривается подразделениями муниципалитета. После внесения поправок и предложений структурных подразделений, согласования с их руководителями проект выносится на рассмотрение руководителя администрации муниципального образования.

На районном уровне в последние годы все большее распространение получает практика формирования программ антикриминальной и правоохранительной направленности в качестве подпрограмм одной комплексной программы, предусматривающей, наряду с вопросами общественной безопасности и борьбы с преступностью, решение проблем противодействия другим видам угроз, в том числе природно-техногенного характера.

Так, проектом комплексной программы «Безопасность Москвы», разработанной на 2006–2010 гг., были предусмотрены следующие подпрограммы: антитеррористической направленности; защиты от техногенных катастроф; предупреждения и выявления наркоугрозы; обеспечения безопасности от других видов угроз; укрепления материально-технической базы правоохранительных органов.

Рассматривая организационный аспект программирования борьбы с преступностью, большинство исследователей считают необходимым подчеркнуть, что управление программами – сложная задача, так как в их разработке и выполнении участвуют структуры и подразделения различного назначения, функционирующие по уже сложившимся иерархическим схемам.

Механизм управления разработкой и реализацией программ – ее особый и обязательный компонент, представляющий собой сово-

купность специально созданных или входящих в систему уже существующих, наделенных необходимыми полномочиями органов, служб, должностей с набором конкретных функций, выполняемых по определенному алгоритму. Он также включает в себя нормативно-правовую основу, информационные каналы, структуру связей и отношений между составляющими его частями.

Управление программой начинается на стадии ее разработки, к которой могут привлекаться разнообразные властные структуры, научные учреждения, аналитические центры, практические сотрудники органов внутренних дел. В системе управления программами условно можно выделить три блока или уровня: общее руководство (осуществляется на стратегическом уровне формулирования и принятия концепции, обозначения целей программы); формирование программы (осуществляется на тактическом уровне программирования или разработки комплекса мероприятий по достижению поставленных целей); реализация программы и контроль за ее выполнением (осуществляется на уровне оперативного управления).

Организационная структура управления программой должна обеспечивать эффективное выполнение следующих основных функций:

- общее руководство программой и ее интеграцию в единый комплекс мероприятий по обеспечению правоохранительных и иных задач в сфере укрепления правопорядка;
- целенаправленное исполнение программных мероприятий, а также контроль и обратную связь в системе программно-целевого управления.

Как правило, организационная структура управления строится по матричному принципу, сочетающему управленческое воздействие по вертикали и горизонтальную координацию. Особая роль должна отводиться координатору программы – федеральному или региональному органу исполнительной власти, которым в сфере борьбы с преступностью может выступать МВД России либо его территориальное подразделение. Внутри этого органа определяют ответственные лица.

У госзаказчика рекомендуется формировать дирекцию программы, возглавляемую одним из заместителей федерального органа исполнительной власти.

В органах внутренних дел опыт участия в управлении программами складывается следующим образом: существующая система управления адаптируется под намеченные меры с внесением необходимых для этого дополнений и корректив в должностные обязанности руководителей и сотрудников. Для организационного обеспечения участия в разработке и реализации программ могут

создаваться специальные рабочие группы, комиссии либо формироваться иные временные целевые структуры.

Например, для выполнения программы обеспечения безопасности на Летних Олимпийских играх 1980 г. в г. Москве был создан Межведомственный центр оперативного управления. Аналогичная структура создавалась в связи с проведением Зимних Олимпийских игр в г. Сочи в 2014 г. Специальные органы формировались для руководства и проведения контртеррористической операции в Северо-Кавказском регионе. Управление реализацией Федеральной целевой программы по усилению борьбы с преступностью на 1999–2000 гг. осуществляли государственный заказчик-координатор Программы, государственные заказчики Программы, совет по координации Программы, дирекция Программы. Текущее управление федеральной целевой программой «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.» возлагалось на совет по координации Программы и ее дирекцию в форме федерального государственного учреждения¹.

Органами внутренних дел в структуре исполнительной и законодательной власти большинства субъектов Российской Федерации инициировано принятие с учетом региональных особенностей многоуровневых комплексных программ профилактики правонарушений. В этой связи значительную часть функций соответствующих программно-целевых управленческих структур могут взять на себя, например, комиссии по делам несовершеннолетних.

Аналогичные функции на своем уровне возлагаются на повсеместно созданные межведомственные комиссии по профилактике правонарушений (МВКПП), которые должны обеспечивать: проведение комплексного анализа состояния профилактики правонарушений на соответствующей территории с последующей выработкой рекомендаций субъектам профилактики; разработку проектов долгосрочных региональных и муниципальных комплексных (целевых) программ по профилактике правонарушений, контроль за их выполнением, целевым использованием выделенных денежных средств.

Однако для выполнения перечисленных и иных функций в органах исполнительной власти и местного самоуправления целесообразно создание на постоянной основе соответствующих штатных аппаратов, а также введение должностей заместителей глав администраций субъектов Федерации и муниципальных образований по вопросам организации данной деятельности.

¹ Об утверждении Устава Федерального государственного учреждения «Дирекция по управлению федеральной целевой программой "Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг."»: приказ МВД России от 6 июня 2006 г. № 412.

В управлении программами важную роль могут играть штабы. В частности, на них может быть возложено выполнение координационно-штабных функций при формировании программы; организационное обеспечение выполнения мероприятий программы путем трансформации ее положений в текущие планы и другие документы управления; координационные функции по контролю исполнения и его информационному обеспечению.

С некоторыми коррективами может быть также использован опыт реализации Федеральной целевой программы усиления борьбы с преступностью на 1999–2000 гг., организация управления которой выглядела следующим образом: общий контроль осуществляло МВД России; исполнители, указанные первыми, создавали межведомственные группы, организовывали и контролировали исполнение, представляли отчеты о выполнении; ответственные исполнители представляли в МВД России отчеты два раза в год.

Кроме того, при отсутствии финансирования механизмом управления для государственных заказчиков и исполнителей предусматривалось право внесения в Правительство предложений об изменении сроков исполнения программных мероприятий. Это очень важно, так как ресурсное обеспечение – наиболее уязвимое место программно-целевого управления. Таким образом, был учтен опыт реализации и других предыдущих федеральных программ антикриминальной направленности.

Многие наиболее важные для органов внутренних дел организационные аспекты разработки и реализации на различном уровне программ по борьбе с преступностью рассмотрены в ряде методических рекомендаций и разработок научно-исследовательских учреждений, а также ОАД МВД России.

Это прежде всего модельная комплексная программа борьбы с преступностью в субъекте Центрального федерального округа Российской Федерации на 2003–2005 гг.¹, Модель целевой программы «Профилактика правонарушений в общественных местах г. Нижнего Новгорода»², а также научно-практические разработки ученых Академии управления МВД России: С. В. Бородина, Н. Н. Иванова, Ю. Г. Карпухина, Г. М. Миньковского, И. В. Шалахина³ и др.

¹ Архив информации ГИЦ МВД России за 2002 г. в АИПС «НТИ-ЦА».

² Модель целевой программы «Профилактика правонарушений в общественных местах г. Нижнего Новгорода». Н. Новгород, 2004.

³ Бородин С. В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы. М., 1990; Иванов Н. Н., Карпухин Ю. Г. Методические рекомендации по разработке и реализации комплексных региональных программ обеспечения правопорядка в республике, крае, области. М., 1996; Миньковский Г. М., Петров В. А., Ревин В. П.

Их наработки не утратили актуальности и применимы в практической деятельности органов внутренних дел любого уровня в настоящее время, хотя и не лишены некоторых недостатков. Вместе с тем рассмотренные методические рекомендации, безусловно, содержат ряд наиболее важных для практической деятельности органов внутренних дел положений.

Важнейшей составляющей компонентой программирования практической деятельности правоохранительных и иных органов является моделирование программ правоохранительной, антикриминальной и профилактической направленности, которое является неотъемлемой частью научно обоснованного процесса программирования.

Как справедливо отмечает Г. А. Аваненсов, «моделирование стало незаменимым атрибутом научного познания в любой области»¹. Роль моделей программ в деятельности органов внутренних дел чрезвычайно важна, так как они позволяют оптимальным образом формализовать цели программируемой деятельности, представляющие собой комплекс заданных качественных и количественных параметров криминальной ситуации, достижение которых планируется к заданному сроку; наметить план деятельности, т. е. развернутую во времени последовательность мероприятий и других действий, характеризующих промежуточными и конечными результатами; определить приемлемую технологию деятельности, в том числе содержания мероприятий и других действий, методики их проведения и контроля результатов; сформировать программы совместной целенаправленной деятельности всех субъектов в соответствии с требованиями технологии, адаптируемой к конкретным условиям регионов и муниципальных образований, а также для решения на федеральном и межгосударственном уровне проблем борьбы с преступностью.

Ряд моделей программ борьбы с преступностью описан в предыдущих параграфах настоящего пособия. Однако большинство авторов, исследующих проблемы моделирования при разработке программ, полагают, что модель программы не может быть единой, и предлагают различные модельные схемы². При этом такая пози-

Модель комплексного плана борьбы с преступностью в области (крае): учеб.-метод. пособие. М., 1991; *Шалахин И. В.* Целевые комплексные программы в системе управленческих решений // Труды. М., 1987.

¹ *Аваненсов Г. А.* Теория и методология криминологического прогнозирования. М., 1972. С. 190–192.

² Методические разработки долгосрочных региональных программ. Новосибирск, 1979; *Алексеев А. М., Козлов П. А., Крючков В. Н.* Моделирование экономических программ. М., 1980.

ция имеет отношение не только к сфере экономики, но и применительна к программам правоохранительной и антикриминальной направленности, статус и содержание каждого вида которых определяются спецификой их целей и назначением исходя из концепции уголовной политики, характера частных проблем, приоритета норм международного права.

Весьма востребованным практикой оказался типовой макет государственной программы субъекта Российской Федерации правоохранительной направленности, разработанный Организационно-аналитическим департаментом МВД России и рекомендованный для программирования мер борьбы с преступностью на региональном уровне. В нем в достаточной степени емко и детализировано описана модельная схема программы правоохранительной направленности субъекта Российской Федерации, а также концептуально обозначена роль территориальных органов внутренних дел в алгоритме ее формирования и реализации¹.

На международном уровне с 1971 г. в Совете ООН функционирует специальный Комитет по предотвращению преступности и контролю над ней, в функции которого входит не только выработка единой политики ООН в области контроля над преступностью, но и разработка конкретных программ, учитывающих опыт деятельности разных стран по предупреждению таких наиболее опасных преступлений, как терроризм, контрабандное распространение оружия, взрывчатых веществ и ядерных материалов, торговля людьми, незаконный оборот наркотиков и психотропных веществ, коррупция и др.

Сохраняя собственную стратегию организации предупредительной деятельности и борьбы с преступностью, все страны реализуют программные установки ООН в различных формах. В России, как уже отмечалось, в 90-х гг. XX в. на федеральном уровне реализовывались не модели, а содержащие конкретные мероприятия полноценные программы. Однако их принятию все же предшествовала детальная научная проработка всех аспектов борьбы с преступностью и формирование теоретической модели комплексной программы, являющейся, по определению С. В. Бородин, одним «из видов социального планирования предупреждения и пресечения негативных явлений в обществе»².

¹ Информационно-справочные материалы к типовому макету государственной программы субъекта Российской Федерации правоохранительной направленности. М., 2014.

² Бородин С. В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы. М., 1990. С. 25.

При этом необходимо учитывать, что программы борьбы с преступностью отличаются от просто программ профилактики правонарушений тем, что «борьба с преступностью включает в себя средства и методы воздействия на преступность, это широкое собирательное понятие, включающее в себя: общегосударственные мероприятия экономического, идеологического и воспитательного порядка, которые не направлены на борьбу с преступностью, но оказывают на нее существенное влияние; мероприятия законодательного, правового порядка, определяющие главные направления, сочетающие убеждение и принуждение в борьбе с преступностью; деятельность государственных органов общественных организаций, органов уголовной юстиции по выявлению причин и условий совершения конкретных преступлений и принятию мер по их устранению; непосредственную постоянную и последовательную работу органов уголовной юстиции по раскрытию преступлений, расследованию и рассмотрению уголовных дел, исправлению и перевоспитанию лиц, совершивших преступления, надзору за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; проведение розыскных и оперативно-розыскных мероприятий, диктуемых складывающейся обстановкой»¹.

С учетом имеющегося у правоохранительных органов опыта все эти направления могут быть объединены моделью одной государственной программы федерального уровня, предусматривающей систему мер политического, правового, экономического, административно-режимного, материально-технического, организационно-управленческого, финансового, кадрового, пропагандистского и специального характера, объединенных единым стратегическим замыслом, но при условии выработки государством четкой уголовной политики и принятия соответствующего решения о разработке такой программы.

Очевидно, что ее содержание и структура (а точнее модель) будут определяться не постоянной заранее определенной схемой, а зависеть от состояния криминальной и общественно-политической ситуации в стране на каждом этапе ее исторического развития. Например, при формировании Государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» (2013–2020 гг.) приоритетными, наряду с перечисленными выше мерами общего характера, стали борьба с терроризмом, незаконным оборотом оружия, взрывчатых и наркотических веществ, коррупцией, отмыванием полученных преступным путем денежных средств,

¹ Бородин С. В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы. М., 1990. С. 14.

криминализацией экономики, экстремизмом, преступностью несовершеннолетних, нелегальной миграцией.

Однако выбор этих приоритетов должен быть сделан на основе обязательной предварительной научной проработки ряда важных вопросов, круг которых также довольно полно определен С. В. Бородиным: оценка криминологической ситуации в стране на основе научного анализа статистических данных и разноаспектных криминологических пилотажных исследований с учетом латентной преступности и некриминализованных уголовным законом общественно опасных деяний; разработка среднесрочного криминологического прогноза состояния и динамики преступности в стране; изучение причин преступности перед составлением программы с выделением основных факторов, влияющих на преступность; разработка алгоритмов выявления и оценки латентной преступности, а также методик установления причин латентной преступности и мер ее сокращения; улучшение методик, обеспечивающих раскрытие преступлений, совершенных против личности и против собственности, а также изобличение лиц, виновных в организации преступных групп и преступности; исследование и формулирование принципов назначения и исполнения наказания в связи с необходимостью разграничения психических процессов и сознания лица, виновного в преступлении, в момент его совершения; совершенствование критериев оценки результатов работы различных категорий сотрудников органов уголовной юстиции, обеспечивающих их заинтересованность в образцовом выполнении своего служебного долга; подготовка психологических, психо-физических и медико-биологических методик, направленных на оздоровление морального климата в органах уголовной юстиции и на повышение эффективности служебной деятельности всех категорий сотрудников этих органов; исследование условий, обеспечивающих независимость и процессуальную самостоятельность судей, прокуроров и работников милиции от местных и ведомственных влияний¹.

Все перечисленные выше организационно-практические меры должны сопровождать формирование программ и на других уровнях управления и административно-территориального деления государства, для которых общая свойственная всем региональным и муниципальным программам правоохранительной и антикриминальной направленности универсальная основа все же существует.

С другой стороны, важны не столько модельные программы, сколько принципы их формирования, которым в изученных источни-

¹ Бородин С. В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы. М., 1990. С. 252.

ках уделялось недостаточное внимание. В частности, рядом авторов называются такие принципы, как обеспечение сбалансированности денежных средств, концентрации ресурсов, целевого финансирования¹, рациональности², научной обоснованности, преемственности, последовательности наращивания усилий на приоритетных задачах, минимизации финансовых и материально-технических затрат, адресности выделяемых ассигнований³ и др. Однако наиболее важные принципы программирования все же вытекают из общеуправленческих принципов⁴. Применительно к программам в правоохранительной сфере они могут быть сформулированы следующим образом:

- целенаправленность, т. е. определение конкретных по возможности измеряемых и оцениваемых с помощью критериев и показателей приоритетных целей в сфере борьбы с преступностью;
- комплексность, т. е. рассмотрение приоритетных целей, реализуемых с помощью программ, в контексте всей совокупности существующих и прогнозируемых факторов, определяющих состояние криминальной ситуации;
- системность, т. е. определение перспективных направлений деятельности правоохранительных органов на различных уровнях (муниципальном, региональном, федеральном, межгосударственном) с учетом внешних взаимосвязей и ограничений;
- адаптивность, т. е. формирование программ с учетом возможных изменений внешней среды, которые могут вызвать их корректировку. Программа должна проводиться с минимальными политическими, социальными и экономическими издержками;
- эффективность, т. е. уверенность в том, что именно выбранный набор целей, определенных в качестве приоритетных, обеспечит решение проблем в сфере борьбы с преступностью и достижение требуемого уровня безопасности от криминальных угроз с наименьшими финансовыми и социальными затратами;
- минимизация рисков, т. е. в процессе формирования концепции программ и стратегии достижения целей должны быть оценены

¹ *Суслова Г. Н.* Региональные комплексные программы по усилению борьбы с преступностью: теоретические аспекты разработки и механизм реализации (по материалам Центрального федерального округа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 18.

² *Мишина В. Н.* Методы социального программирования: учеб. пособие. СПб., 1999. С. 3.

³ *Косачев А. Н.* Взаимоотношения руководителя МВД, УВД с администрацией региона и руководителями других правоохранительных органов: лекция. М., 1997. С. 8.

⁴ Например, применительно к деятельности органов местного самоуправления. См. *Иванов В. В., Коробова А. Н.* Муниципальное управление: справ. пособие. 2-е изд., доп. М., 2006.

возможные риски, обусловленные сценарными условиями изменения оперативной обстановки в будущем. Характеристики прогнозируемых рисков должны быть учтены при сравнительном анализе вариантов достижения поставленных целей;

- баланс интересов всех субъектов правоохранительной деятельности, т. е. обеспечение согласованности или непротиворечивости федеральных, региональных и местных интересов при выборе стратегии;

- легитимность, т. е. обязательное принятие программ на основе соответствующего нормативного правового акта или решением органа исполнительной или представительной власти либо органа местного самоуправления;

- научность, т. е. формирование программ на основе научно-практических разработок и научных рекомендаций в данном направлении.

Таким образом, можно сделать следующие вытекающие из настоящей главы обобщения и *выводы*:

1. Организация разработки, принятия и реализацией программ правоохранительной и антикриминальной направленности даже при отсутствии их специального нормативно-методического обеспечения складывается по определенным канонам и принципам, общим для федерального и межгосударственного уровня, регионов и муниципальных образований Российской Федерации.

2. Организационно-правовое обеспечение разработки, принятия и реализации программ правоохранительной и антикриминальной направленности должно базироваться на универсальных принципах, применимых на всех уровнях управления государством и его административно-территориального деления: федеральном, региональном и муниципальном, а также межгосударственном, межрегиональном и межмуниципальном.

3. Необходимо конкретное законодательное определение роли в программно-целевом управлении в сфере правоохранительной деятельности высших органов региональной исполнительной власти и местного самоуправления, так как данные программы являются составной частью комплекса мер социальной политики.

4. Руководить разработкой программы правоохранительной и антикриминальной направленности, координировать взаимодействие ведомств-соисполнителей, контролировать процесс ее реализации, а также нести ответственность за конечные результаты должны конкретные органы исполнительной власти и местного самоуправления, наделенные по законодательству соответствующими полномочиями.

5. Федеральные и территориальные подразделения МВД России объективно, исходя из своего назначения и полномочий в системе властно-исполнительских органов, не должны и не могут выполнять в одном лице функции заказчика, координатора, разработчика, контролера и исполнителя программ, а тем более нести ответственность за результаты их реализации.

6. Исходя из необходимости действительно комплексного решения проблем борьбы с преступностью и сопутствующими ей явлениями, программу правоохранительной и антикриминальной направленности логично рассматривать как составной элемент, подсистему (подпрограмму) программы социально-экономического развития региона или муниципального образования с включением в последнюю соответствующего криминологического раздела.

7. Учитывая реально существующий дефицит профессионально подготовленных кадров территориальных органов МВД России в области программно-целевого управления, задача разработки качественных и полноценных моделей программ антикриминальной и профилактической направленности наиболее эффективно может быть решена на базе специализированных научно-исследовательских учреждений по заданиям конкретных регионов и муниципальных образований.

Заключение

Раскрытие теоретико-прикладных аспектов использования программно-целевого управления в правоохранительной сфере, как показывает практика деятельности органов внутренних дел, свидетельствует о том, что цели противодействия преступности, требующие комплексного подхода из-за своей сложности, часто недостижимые с помощью других методов управления, но могут быть оптимальным путем достигнуты посредством государственных, федеральных целевых, ведомственных целевых, государственных региональных, муниципальных и иных программ, которые продолжают играть важную роль в концентрации имеющихся ресурсов и их рациональном использовании на приоритетных направлениях противодействия вызовам и угрозам общественной безопасности в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

Изменения за последние 10–15 лет в организации разработки системы программ, ориентированных на стратегические цели социально-экономического развития государства, а также его регионов и муниципальных образований, позволяют говорить о заинтересованности в стабильности и безопасности условий жизнедеятельности от проявлений криминала и объединении усилий государственных и негосударственных структур, бизнеса, граждан и всего общества в решении этой непростой задачи.

При помощи программно-целевого подхода органами внутренних дел во взаимодействии с другими структурами и органами исполнительной власти, местного самоуправления могут решаться наиболее актуальные и социально-значимые проблемы не только путем разработки и реализации программ, но и создания временных («гибких») структур управления.

Данный процесс в настоящее время нормативно регламентирован и должен базироваться на понимании всеми его участниками сути методологии программно-целевого управления, предполагающей линейную связь (зависимость) степени достижения программируемых результатов и израсходованных для этого ресурсов.

В этом контексте главная задача теоретического и практического свойства заключается в умении не только прогнозировать развитие оперативной обстановки в перспективе на предмет наличия в ней проблем, подлежащих решению программно-целевым методом, но и в аргументированном обосновании целей соответствующих программ во взаимодействии со всеми заинтересованными в укреплении правопорядка субъектами.

При неформальном подходе программы доказывают свою эффективность как правовая и организационная основы для конструктивного взаимодействия органов внутренних дел с другими правоохранительными органами и государственными структурами, учреждениями, различными фондами, религиозными конфессиями, институтами гражданского общества.

В то же время изучение структурного построения и содержания программ именно правоохранительной направленности показало, что в условиях, когда органы государственной власти и местного самоуправления самостоятельно, без должного уровня обмена информацией с органами внутренних дел разрабатывают, принимают и реализуют программы регионального и муниципального уровней, это не приводит к позитивным результатам и желаемому изменению состояния оперативной обстановки.

Процесс формирования различных программ правоохранительной направленности (прежде всего на региональном и муниципальном уровнях) может быть усовершенствован как в части своевременного инициативного внесения обоснованных предложений по мероприятиям программ, так и за счет усиления роли штабных подразделений в части мониторинга и координации деятельности структурных подразделений органов внутренних дел в рамках достижения программируемых целей.

Описанная в пособии проблематика деятельности органов внутренних дел по использованию методологии программно-целевого управления, в том числе по участию в разработке и реализации программ правоохранительной и антикриминальной направленности, касается практически всех управленческих звеньев органов внутренних дел, их взаимоотношений с органами государственной власти общей компетенции, другими правоохранительными ведомствами, органами местного самоуправления, общественными институтами и иными негосударственными структурами, требуя дальнейшего системного изучения для формирования соответствующих конкретных научно-практических рекомендаций.

Литература

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – №. 31. – Ст. 4398.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

О полиции : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – №. 7. – Ст. 900.

О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014 г. – № 26 (Ч. 1). – Ст. 3378.

О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1 (Ч. 2). – Ст. 212.

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 Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 52 (Ч. 5). – Ст. 7614.

О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» : постановление Правительства Рос. Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 28. – Ст. 2669.

О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства Рос. Федерации от 19 января 2005 г. № 30 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 4. – Ст. 305.

Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ : постановление Правительства Рос. Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 19. – Ст. 1810.

О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства Рос. Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 31. – Ст. 3233.

Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 32. – Ст. 4329.

Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти : постановление Правительства Рос. Федерации от 1 сентября 2012 г. № 877 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 37. – Ст. 4997.

Об утверждении Государственной программы «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2014–2018 годы» : постановление Правительства Рос. Федерации от 13 июля 2013 г. № 586 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 29. – Ст. 3965.

О Федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» : постановление Правительства Рос. Федерации от 3 октября 2013 г. № 864 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 41. – Ст. 5183.

Об утверждении государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» : постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 18 (Ч. 4). – Ст. 2188.

О перечне государственных программ Российской Федерации : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 47. – Ст. 6166.

Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 27 октября 2012 г. № 1995-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 45. – Ст. 6282.

Об утверждении Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 3 декабря 2014 г. № 2446-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 50. – Ст. 7220.

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

Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890.

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

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

Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне : приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355.

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

Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации : приказ Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об утверждении методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти : распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О правовых основаниях утверждения высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации порядков формирования и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации : письмо Минфина России от 2 апреля 2012 г. № 02-16-03/1073 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Методические рекомендации по оценке уровня зрелости организации проектной деятельности : утв. Аппаратом Правительства Рос. Федерации 12 декабря 2017 г. № 9286п-П6 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Методические рекомендации по организации проектной деятельности в федеральных органах исполнительной власти : утв. Аппаратом Правительства Рос. Федерации 12 марта 2018 г. № 1937п-П6 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Информационно-справочные материалы к типовому макету государственной программы субъекта Российской Федерации правоохранительной направленности. – М. : ОАД, 2014.

Национальный стандарт Российской Федерации. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом : ГОСТ Р 54869-2011 ; введ. 2011–12–22. – М. : Стандартинформ, 2012. – 9 с.

Монографии, учебники и учебные пособия, сборники статей, лекции

Бородин С. В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы / С. В. Бородин. – М. : Наука, 1990. – 271 с.

Бурлаков В. Н. Криминология : учеб. пособие. / В. Н. Бурлаков, Н. М. Кропачев. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2015. – 304 с.

Ванин В. В. Программно-целевой подход как методологическая основа планирования государственных нужд и его закрепление в законодательстве РФ / В. В. Ванин // Пробелы в Российском законодательстве : международный юридический журнал. – М. : Юр-ВАК. – 2012. – № 6. – С. 75–78.

Ефимова Н. П. Федеральные целевые программы: проблемы реализации / Н. П. Ефимова, С. А. Ананьева // Финансы. – 2006. – № 9. – С. 20–21.

Захватов И. Ю. Сочетание отраслевого и территориального управления органами внутренних дел (теоретические и методологические аспекты) / И. Ю. Захватов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М. : Академия МВД России, 2004. – 281 с.

Иванов Н. Н. Методические рекомендации по разработке и реализации комплексных региональных программ обеспечения правопорядка в республике, крае, области : науч.-практ. разработка / Н. Н. Иванов, Ю. Г. Карпухин. – М. : Академия МВД России, 1996. – 24 с.

Кадынцев А. Н. Организация проведения комплексных оперативно-профилактических операций в системе МВД России : лекция / А. Н. Кадынцев, С. Б. Грошев. – М. : Академия управления МВД России, 2010. – 23 с.

Калинина Л. Е. Программно-целевой метод государственного управления / Л. Е. Калинина // Российская юстиция. – 2012. – № 12. – С. 36–37.

Киричук С. Программно-целевой метод как элемент формирования местных бюджетов / С. Киричук // Экономическая политика. – 2012. – № 6. – С. 165–170.

Кульба В. В. Управление и контроль реализации социально-экономических целевых программ / В. В. Кульба, С. С. Ковалевский. – М. : Либроком, 2009. – 400 с.

Мусеилов А. Г. Правовые и организационные основы разработки и реализации программ профилактики правонарушений / А. Г. Мусеилов, А. В. Борбат // Российский следователь. – 2017. – № 24. – С. 52–56

Никитин М. Н. Формирование и реализация стратегий в системе органов внутренних дел : монография / М. Н. Никитин, С. Г. Минасов, Н. Д. Шелякин. – М. : Академия управления МВД России, 2006. – 159 с.

О ходе внедрения в деятельность МВД России программно-целевого метода бюджетного планирования : информ.-метод. материалы. – М. : ОАД, 2012. – 58 с.

Отчет о реализации ФЦП повышения безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.: опыт разработки и реализации // Аналитический аппарат Совета Федерации, 4-й Международный конгресс «Безопасность ради жизни». – М. : Совет Федерации Федерального собрания РФ, 2012. – 255 с.

Пашин В. М. Региональные системы управления (на примере регионального управления органами внутренних дел) : монография / В. М. Пашин. – М. : Академия экономической безопасности МВД России, 2007. – 250 с.

Помещикова С. А. Ведомственные целевые программы на муниципальном уровне / С. А. Помещикова // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 72–75.

Пузыревская Е. Г. Ведомственные целевые программы как механизм эффективной реализации государственной политики / Е. Г. Пузыревская // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 9. – С. 17–21.

Программно-целевой метод в планировании : монография / под ред. Н. П. Федоренко. – М. : Наука, 1982. – 150 с.

Райзберг Б. А. Программно-целевое планирование и управление : учебник / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. – М. : Инфра-М, 2002. – 428 с.

Сменцарев Г. В. Об оценке влияния ФЦП «Культура России» (2012–2018 гг.) на национальную безопасность / Сменцарев Г. В. // Армия и общество : науч.-информ. журнал. – 2012. – № 2. – С. 107–113.

ФЦП повышения безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.: опыт разработки и реализации // Аналитический аппарат Совета Федерации, 4-й Международный конгресс «Безопасность ради жизни». – М. : Совет Федерации Федерального собрания РФ, 2012. – 231 с.

Для заметок

Для заметок

Учебное издание

Власов Борис Евгеньевич

Программно-целевое управление в органах внутренних дел

Учебное пособие

Редактор *К. В. Громова*

Верстка: *Д. А. Бурцев*

Подписано в печать 25.12.2018. Формат 60 × 84 $\frac{1}{16}$.
Уч.-изд. л. 6,9. Усл. печ. л. 7. Тираж 235 экз. Заказ № _____

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

ISBN 978-5-906942-73-9



9 785906 942739