

Академия управления МВД России

**ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ В УПРАВЛЕНИИ ОРГАНИЗАЦИЕЙ
В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

Учебно-методическое пособие

Москва • 2020

УДК 331.1
ББК 65.050.2
В58

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

В58

Рецензенты: *А. В. Голубев*, заместитель начальника Штаба ГУ МВД России по г. Москве — начальник Инспекции, кандидат юридических наук; *В. В. Савушкин*, начальник Международного межведомственного центра подготовки сотрудников оперативных подразделений имени генерал-лейтенанта милиции А. Н. Сергеева Федерального казенного учреждения дополнительного профессионального образования «Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ВИПК МВД России), кандидат юридических наук.

Целеполагание в управлении организацией в правоохранительной сфере : учебно-методическое пособие / Б. Е. Власов и др. — М. : Академия управления МВД России, 2020. — 80 с.

ISBN 978-5-907187-32-0

В учебно-методическом пособии раскрываются сущность и содержание методологии целеполагания в управлении организацией в правоохранительной сфере. Пособие предназначено для слушателей Академии управления МВД России, а также может быть использовано научными и практическими работниками, занимающимися организацией управления в сфере государственного и муниципального управления, включая правоохранительную сферу.

УДК 331.1
ББК 65.050.2

ISBN 978-5-907187-32-0

© Академия управления МВД России, 2020

Авторский коллектив

Б. Е. Власов, начальник кафедры теории и методологии государственного управления, кандидат юридических наук, доцент.

Д. А. Мусатов, начальник ОБЭП УМВД России по Астраханской области.

О. В. Петрова, заместитель начальника кафедры теории и методологии государственного управления, кандидат юридических наук.

В. В. Чернов, преподаватель кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Военного учебно-научного центра сухопутных войск «Общевойсковая Ордена Жукова Академия вооруженных сил Российской Федерации», кандидат социологических наук, доцент.

Оглавление

Введение.....	5
Глава 1. Теоретические основы целеполагания	9
Глава 2. Социальное прогнозирование и планирование, их взаимосвязь с целеполаганием и стратегическим управлением.....	28
Глава 3. Механизм целеполагания в деятельности организации, функционирующей в сфере внутренних дел.....	43
Заключение	67
Список литературы.....	73

Введение

Благополучие современного российского государства и его устойчиво-поступательное развитие в интересах гражданского общества во многом зависят от рациональной организации механизма целеполагания в государственном управлении в контексте обеспечения реализации правоохранительными органами Стратегии национальной безопасности страны¹.

Провозглашение государством наивысшей ценностью человека, а главной целью – обеспечение его права на жизнь и условий существования, достойных современной цивилизации, требует инвариантных технологий моделирования и поиска решения общественно значимых задач, базирующихся на инновационных управленческих методах, целевых приоритетах идеи служения народу, защиты его прав и свобод, противодействия преступности, охраны общественного порядка, безопасности, которые тесно связаны с правоохранительным институтом полиции.

Еще в начале XX века Н. Н. Белявский отмечал: «... сущность полицейской задачи заключается в том, что полицейские органы должны заниматься отвращением опасностей, грозящих личности, обществу и государству»².

Российская полиция, являясь составной частью общества, функционируя как система, объединяющая организационными связями в единое целое разнородные по своим функциям в сфере внутренних дел подразделения, комплексно решает в рамках своей юрисдикции проблемы обеспечения общественного спокойствия и безопасности.

Как специализированная система органов исполнительной власти, органы внутренних дел целенаправленно осуществляют правоохранительную деятельность по защите жизни, здоровья, прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, духовных и материальных ценностей общества, конституционного строя, территориальной целостности и охраны правопорядка в целом.

Значимость комплексного подхода к обеспечению правопорядка и безопасности жителей страны, борьбы с экстремизмом, наркотрафиком при реализации национальных целей отмечена на расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Рос-

¹ См.: О стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 04.01.2016. № 1 (ч. 2). Ст. 212.

² Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право). Пг., 1915. С.18.

сийской Федерации 28 февраля 2019 г. в контексте стратегического развития Российской Федерации¹.

Определяющая роль в продуцировании целей и вытекающих из них приоритетов в сфере правопорядка и безопасности жителей страны, т. е. миссии органов внутренних дел, отводится целеполаганию, играющему системообразующую роль при построении эффективной, а главное – адекватной стратегии социальных преобразований.

От того, каким образом осуществляется целеполагание, зависят характер деятельности, тип взаимодействия руководства и персонала органов внутренних дел, формируется их позиция, проявляющаяся в правоохранительной деятельности, во взаимодействии с институтами гражданского общества.

Именно от создания, формирования и постановки целей, умения каскадировать цели – от целей руководства до конкретного сотрудника, способности декомпозировать цели в задачи зависит эффективность правоприменительной практики всей системы МВД России.

Однако алгоритмы процесса целеполагания в управлении организациями правоохранительной сферы в научных исследованиях получили лишь фрагментарное отражение как в советское, так и в постсоветское время. При этом современные реалии требуют изучения не только процесса формирования целей, но и последующего целенаправленного достижения желаемых результатов в правоохранительной деятельности посредством механизмов управления одним из наиболее многочисленных социально-публичных институтов в правоохранительной сфере – институтом полиции.

Проводимые в российском обществе реформы привели к кардинальному обновлению парадигмы развития органов внутренних дел, актуализируя ряд целей и задач стратегического развития социума, диктуя необходимость акцентирования внимания на деятельность института полиции гражданским обществом. В связи с этим необходим научно-практический потенциал для фундаментальных исследований различных аспектов управленческой деятельности в органах внутренних дел, связанных, в том числе, с целеполаганием, процессом трансформации целей в цели-действия.

¹ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 21.07.2020) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/ (дата обращения: 30.06.2020).

Очевидно, что актуальность целеполагания в управленческой деятельности органов внутренних дел в единстве теоретических аспектов декларирования, формирования целей, их визуализации и реального целеосуществления не вызывает сомнений исходя из содержания статусных и целеустанавливающих документов, имеющих основополагающее значение для реализации миссии института полиции.

Исходя из практической значимости ими являются Законы «О полиции», «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» и др., приказы МВД России «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений», «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации» и др.¹

Формирование целей и задач МВД России также актуализировано созданием системы стратегического и тактического целеполагания, базирующихся на принципиально новых правовых и методологических основах, заложенных Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Указами и ежегодными Посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, основами государственной политики, доктрин, стратегий и других документов в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации².

¹ О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2018. № 27. Ст. 4238; О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 05.12.2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020; О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ (ред. от 01.03.2020) // Собр. Законодательства Рос. Федерации; О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 // СПС «КонсультантПлюс»; Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890 // СПС «КонсультантПлюс».

² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // СПС «КонсультантПлюс»; О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 // СПС «КонсультантПлюс»; Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 // СПС «КонсультантПлюс»; Вопросы организации полиции: Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250. // UR:<http://www.garant.ru> (дата обращения: 15.04.2020).

Во взаимосвязи с перечисленными выше документами настоящее учебно-методическое пособие представляет результат комплексного осмысления теоретических основ целеполагания, стратегического прогнозирования, реализации определенных целей, прежде всего в правоохранительной сфере, что потребовало изучения системных декларативных, оптимизационных подходов к постановке целей в органах внутренних дел, их взаимообусловленности, целесообразности в реализации миссии института полиции как правоохранительной функции государства.

Глава 1. Теоретические основы целеполагания

Приоритетным направлением деятельности органов внутренних дел в современном российском обществе выступает механизм целеполагания как специфический вид управленческой деятельности.

Термин «целеполагание» в цивилистической литературе получил определенное отражение, употребляется довольно часто и используется в качестве категориального в теории организации. Ученые-теоретики регулярно демонстрируют интерес к проблемам целеполагания. Однако в толковых и энциклопедических словарях дефиниция «целеполагание» трактуется неоднозначно и, при этом, несмотря на важность общей цели в управлении социальными организациями, практически ничего не говорится о путях и средствах ее достижения¹.

На законодательном уровне Российской Федерации в п. 4 ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» целеполагание устанавливается как «определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»².

Научное определение феномена «целеполагание» в литературе и нормативных актах выступает предметом междисциплинарных исследований (философов, социологов, психологов, педагогов, юристов), построенных на базовом понятии «цель», раскрывающих эту достаточно сложную для осмысления дефиницию, но все же включающую в себя, в зависимости от отраслевой области научного познания, общие признаки.

Однако применительно к управленческой деятельности в сфере внутренних дел понятие «целеполагание» выступает предметом дискуссий ученых-цивилистов, предоставляя каждому исследователю право на его собственное толкование.

Между тем для современного этапа развития государства и права модернизация правовой системы современного российского общества, как с точки зрения теории, так и практики, связана именно с эффективным целеполаганием, способствующим формированию различных вариантов управленческих решений.

Поскольку социальный запрос на справедливое государство и право весьма велик, совершенство целеполагания диктуется и потребностями жизнедеятельности, являясь, вместе с тем, ее необ-

¹ Жемчугов М. К. Цель и целеполагание в теории социальной организации // Проблемы экономики и менеджмента. 2012. № 4. С. 6–13.

² О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 18.07.2019) // Доступ из СПС «ГАРАНТ». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 27.04.2020).

ходимой предпосылкой. В конечном итоге в идеальной модели правовой жизни государства и общества важная роль отводится определению основных направлений, концептуальных идей принятия принципиально новых управленческих решений, создания структур и механизмов управления для их разработки и реализации.

Поэтому закономерно, что при научном определении феномена «целеполагание» просматривается различие в подходах, обусловленных особенностями отдельных областей научного познания, весьма характерного для теории и практики управления в целом. В то же время имеющиеся в современной научной литературе исследования категории «целеполагание» носят междисциплинарный характер, отмеченный в трудах ученых-философов, социологов, политологов, экономистов.

Без умаления теоретико-методологического значения работ представителей вышеуказанных наук основу исследований целеполагания в правоохранительной сфере все же составляют труды ученых-юристов – представителей теории и истории государства и права, конституционного, международного, административного, муниципального, уголовного права и других отраслей юриспруденции.

Вместе с тем концептуальные аспекты дефиниции «целеполагание» позволяют отметить наличие во всех теоретических построениях ученых базового понятия «цель».

Конструктивно термин «целеполагание» объединяет два слова – «цель» и «полагание». «Цель» – это одна из центральных и наиболее важных категорий научного знания. Как философское понятие она упоминается во многих древнегреческих трактатах. Так, одними из первых, кто предметно оперировал этим понятием, были Сократ, Платон, Аристотель.

Понятие «цель» ими определялось как выражение некой связи, которая лежит в основе принципа создания, развития и существования всех предметов на земле, их связи с внешним миром. Высшей целью государственной политики они считали справедливость, а в педагогике – добродетель¹.

Понятие цели и анализ целеполагания учеными-философами рассматривается в качестве основного объекта, влияющего на сознательную деятельность человека и его общественно-историческую

¹ *Бозций.* Утешение философией // Бозций. Утешение философией и другие трактаты. Серия: Памятники философской мысли / пер. с лат. Г. Г. Майоров, Т. Ю. Богодай, В. И. Уколова, М. Н. Цейтлин / РАН: Ин-т филос. М.: Наука, 1996; *Платон.* Государство / Пер. с греч. А. Н. Егунов // Платон. Сочинения в 4-х тт. Т. 3. Ч. 1. 2007; *Платон.* Законы // Диалоги Платона. URL: <http://psylib.kiev.ua> (дата обращения: 27.03.2020).

практику. Цель как идеальное мысленное предвосхищение результатов деятельности связывалась ими с системой мотиваций и предположений человека, диалектика которой проявляется в противоречивом процессе коррекции культурными универсалиями¹.

В философском понимании цель представляет собой запланированный окончательный результат деятельности человека или коллектива людей, который предопределяет выбор определенных средств и систему конкретных действий².

С другой стороны, цель – это средство объединения разнообразных действий человека в конкретную последовательность, то есть систему, выступающую в роли непосредственного мотива, направляющую и координирующую различные действия³.

А. И. Пригожин, Г. М. Андреева, А. М. Жемчугов, З. Фрейд и др.⁴ рассматривают целеполагание в аспекте социального управления. Без цели нет деятельности, и целевое воздействие (целеполагание и целеосуществление) – это первое слагаемое социального управления, реализуемое в строгом единстве с самоорганизацией и организационным порядком, которые невозможно сформировать без целенаправленного воздействия.

Можно разделить позицию вышеперечисленных ученых, обращающихся к мнению В. Г. Белинского, высказанного двести лет назад, но актуальному до сегодняшнего дня: «Без цели нет деятельности, без интересов нет цели, а без деятельности нет жизни»⁵.

¹ Загороднюк В. П. Целеполагание в практике, культуре, познании. Киев: Наукова думка, 1991.; Исаев А. К вопросу об опережающем отражении как предпосылке целеполагающей деятельности. // Межвузовская научно-теоретическая конференция аспирантов. Ростов-на-Дону, 1972; Перегудов Ф. И., Сагатовский В. Н., Ямпольский В. З. Принципы декомпозиции целей и методика построения дерева целей в системах организованного управления // Кибернетика и вуз. Томск, 1975, вып. № 8 и др.

² Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 7-е изд., перераб и доп., М., 2001, С. 646.

³ Философский энциклопедический словарь / под ред. Л. Ф. Ильичева, П. Н. Федосеева и др. М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 763.

⁴ Пригожин А. И. Методы развития организаций. М., 2003; Андреева Г. М. Социальная психология. М., 1999; Жемчугов А. М. Цель предприятия и стратегия ее достижения / А. М. Жемчугов, М. К. Жемчугов // Менеджмент в России и за рубежом. 2011. № 3. С. 25–32; Жемчугов А. М. Цель и целеполагание в теории социальной организации // Проблемы экономики и менеджмента. 2012. № 4 (8). С. 6–13.; Фрейд З. По ту сторону принципа удовольствия. М., 1992. Фрейд З. Будущее одной иллюзии // Сумерки богов: сборник. М., 2011.

⁵ Лоневская Л. Цитаты, афоризмы, высказывания о культуре (к Году культуры в России) / Людмила Лоневская [Электронный ресурс] URL:<http://novichokprostobiblioblog.blogspot.ru/2013/11/blog-post.html> (дата обращения: 25.04.2020).

Являясь важным компонентом профессиональной компетентности в преподавательской деятельности, целеполагание, в контексте современных подходов в педагогике, исследованы Т. П. Ильевич, Н. В. Кузьминой, А. К. Марковой, О. Е. Лебедевым, Н. Я. Коростылевой и др.¹

Изучение категории «цель» широко представлено и в отечественной психологии. Позиции В. В. Давыдова, Г. П. Щедровицкого, В. Д. Шадрикова, Г. В. Суходольского и др.² относительно этой категории связаны с деятельностью, принципом деятельностного подхода, в рамках которого исследованы действия, их структурные компоненты: мотивы, цели, задачи, способы и условия осуществления, т. е. функционирования.

Анализ теоретических исследований ученых в менеджменте позволяет выделить три основных подхода понятия «цель». Так, А. Н. Петров³, В. Р. Веснин⁴, Ю. А. Егорова, Б. Ф. Славин и др. рассматривают цель как желаемое состояние или представление о желаемом состоянии объекта управления⁵. Однако подобная трактовка цели только как желаемого состояния без учета реальных возможностей ее достижения не соответствует основному принципу целеполагания: цель должна быть реальной.

Под критерием реальности и достижимости цели понимается возможность ее реализации в конкретный период времени с учетом имеющихся ресурсов и других факторов. То есть, если субъект управления ставит цель, для реализации и достижения которой у него заведомо не хватит ресурсов, то цель не является достижимой.

¹ Ильевич Т. П. Технология проектирования учебных задач в контексте личностно-ориентированного целеполагания: дис. ... канд. пед. наук. Ростов н/Д, 2001; Кузьмина Н. В. Профессионализм личности преподавателя и мастера производственного обучения. М., 1990; Маркова А. К. Психология профессионализма. М., 1996; Лебедев О. Е. Теоретические основы педагогического целеполагания в системе образования: дис. ... д-ра пед. наук. СПб., 1992; Коростылева Н. Я. Педагогическое целеполагание в современной школе как объект управления: дис. ... канд. пед. наук. СПб., 2002; Гладких В. Г. Теоретические основы целевого управления учреждением образования: дис. ... д-ра пед. наук. Оренбург, 2001.

² Суходольский Г. В. Основы психологической теории деятельности. М.: ЛКИ, 2008.

³ Менеджмент: учебник для бакалавров / под ред. А. Н. Петрова. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2012. 645 с.

⁴ Веснин В. Р. Стратегическое управление: учебное пособие по специальности «Менеджмент организации»: [сущность стратегического управления, стратегический менеджмент, стратегическое управление городом] / В. Р. Веснин, В. В. Кафидов. СПб., 2009. 256 с.

⁵ Егорова Ю. А. Роль целеполагания в системе управления // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2010. № 9.

В таком случае можно говорить лишь о категории «мечта». Поэтому более корректно определять цель не только как желаемое, но и достижимое состояние управляемого объекта.

По мнению О. В. Иншакова, И. Х. Салимжанова, Е. В. Селезневой, А. С. Мельничук и др.¹, понятие «цель» конкретизируется через систему определенных количественно – качественных показателей. Данный подход, безусловно, имеет практическое значение. Однако с точки зрения теории и методологии отождествлять понятия «цель» с «параметрами», «индикаторами» и т. п. представляется не вполне правильным.

Н. Ю. Калугин, И. Н. Шапкин, А. Н. Митькин, А. М. Прохоров и др.² цель представляют как предвосхищаемый результат или собственно результат именно управленческих воздействий. Достоинством такого подхода является акцентирование внимания на управленческих действиях, обеспечивающих достижение поставленной цели. Однако очевидно, что цель как предвосхищаемый (желаемый) результат и собственно (реально полученный) результат совпадают далеко не всегда.

Исследование «цели» необходимо связывать с человеком (носителем или источником интеллекта) и его деятельностью, рассматривать как структурообразующий фактор такой деятельности. При этом формирование цели происходит при равнозначном влиянии субъективных и объективных условий, которые в последующем образуют субъективно-объективную природу цели.

Философское учение о «цели» как любого сознательного волевого процесса, в том числе и процесса правового регулирования, правоприменения согласуется с изучением «цели» в рамках правовой материи, обуславливающей право и свойственной нашему правосознанию.

¹ *Иншаков О. В.* «Ядро развития» в контексте новой теории факторов производства / О. В. Иншаков // Экономическая наука современной России. 2003. № 1. С. 11–26; *Салимжанов И. Х.* Менеджмент: учеб. пособие для студентов, обучающихся в сред. проф. учреждениях / И. Х. Салимжанов. Ростов н/Д: Феникс, 2003. 308; *Селезнева Е. В.* Лидерство: учебник для бакалавров / Е. В. Селезнева. М.: Издательство Юрайт, 2013; *Селезнева Е. В., Мельничук А. С.* Способность к целеполаганию как фактор стратегичности жизни // Мир психологии. 2009. № 4. С. 215–223; *Анисимов О. С.* Цели и ценности в сущностном определении и построении программ субъекта жизнедеятельности (теория и практика) // Мир психологии. 2008. № 4. С. 178–189.

² *Чаусов Н. Ю.* Менеджмент: учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности «Финансы и кредит» / Н. Ю. Чаусов и др. / под ред. Н. Ю. Чаусова, О. А. Калугина. М., 2014; Менеджмент: учебник / под общей ред. И. Н. Шапкина. М., 2011; *Митькин А. Н.* Стратегическое целеполагание в системе государственного управления экономикой: автореф. канд. экон. наук. М., 2008; *Прохоров А. М.* Русская модель управления. М., 2002.

Ряд ученых разделяет позицию Д. А. Керимова, строящуюся на том, что «цель как философская категория лежит в основе познания существа права, процесса его создания и реализации, развития и совершенствования»¹.

Так, рассуждая о цели в праве, Н. И. Матузов отмечает: «Теоретическое и практическое значение цели в праве (вообще) состоит в том, что она связана с выявлением самого социального назначения и служебной роли права в жизни общества, эффективности его функционирования, с разработкой и изучением наиболее оптимальных путей, форм, методов правового воздействия на ... общественные отношения»².

Цель пронизывает своим существом все содержание права, она стимулирует, организует и направляет практическую деятельность соответствующих субъектов по ее претворению в жизнь. То есть, цель в праве направлена на изучение, развитие, совершенствование права.

Следует отметить, что в научной литературе широко применяются такие понятия, как «цель в праве», «цель права» и «правовая цель». По мнению А. И. Экимова, цель в праве выступает как общая цель регулирования всего комплекса данных общественных отношений, которая конкретизируется посредством формулирования менее общих целей: в нормах, институтах, отраслях права³, а поскольку цели норм, институтов и отраслей сводить к цели в праве нельзя, А. И. Экимов ввел понятие «правовая цель». Под этим термином он понимает всякую цель, «которая осуществляется посредством отдельных норм, институтов, отраслей права, а также права в целом»⁴. При этом цель права – это предвосхищенный законодателем желаемый результат воздействия права на общественные отношения.

Главной целью в праве является обеспечение исполнения требований права, а средствами реализации этой цели – правовые установления, называемые юридическими гарантиями законности. Средствами реализации цели в праве являются также юридикто-тех-

¹ Керимов Д. А. Категория цели в советском праве // Известия вузов. Правоведение. 1964. № 3. С. 31.

² Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия: Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. С. 31.

³ Экимов А. И. Категория цели в советском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1970. С. 3.

⁴ Экимов А. И. Категория цели в науке права // Философские проблемы государства и права. Л., 1970. С. 56.

нические нормы – специальные правила подготовки проектов нормативных актов.

В 1902 г. А. Меркель отмечал, что правовые цели должны отвечать двум критериям: целесообразности и справедливости¹, поскольку «целесообразность отвечает цели-намеренью»².

Применительно к человеческим действиям целесообразность – это соответствие между действиями и заранее поставленной целью, которая вырастает из потребностей общества и в этой деятельности реализуется.

В юридической литературе целесообразность как научная категория рассматривается М. Н. Марченко посредством «учета конкретных условий применения того или иного нормативного правового акта, принятия во внимание специфики сложившейся ситуации в момент вынесения решения, выбора наиболее оптимального варианта реализации правовых требований в тех или иных конкретных обстоятельствах»³.

В. С. Афанасьев под целесообразностью понимает «необходимость выбора, строго в рамках закона, наиболее оптимальных, отвечающих целям и задачам общества вариантов осуществления творческой и правореализующей деятельности (поведения)»⁴.

Целью же правоприменительной деятельности всегда должна быть справедливость, находящаяся в зависимости от субъективного фактора, то есть людей, применяющих право в реальной практике.

Таким образом, термины, заложенные в формулу «справедливость – цель, целесообразность – средство ее достижения», взаимно не противоречат и не исключают друг друга.

«Цель права», выступая как комплексный результат осмысления совокупности осознанных практических вопросов, на которые необходимо ответить субъекту права, трансформируется в конкретные задачи. То есть задача – это преломление цели через круг вопросов, отражающих необходимость осуществления определенной деятельности для достижения будущего желаемого результата.

В управленческой практике понятия «цель» и «задача» зачастую употребляются как взаимозаменяемые. Если цель – это то, к чему стремятся, что надо осуществить (или достичь), то задачу определяют как то, что требует исполнения, разрешения⁵.

¹ Меркель А. Юридическая энциклопедия. СПб., 1902. С. 7.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1990. С. 870.

³ Общая теория государства и права / под ред. М. Н. Марченко. М., 1998. С. 318.

⁴ Теория права и государства / под ред. В. С. Афанасьева. М., 1997. С. 213.

⁵ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1970. С. 859.

Однако описанный подход может привести к подмене цели процессом, т. к. цель все же категория «состояния», а не процесса решения задачи, необходимого для ее достижения, определяемого кругом требующих ответа вопросов или проблем.

Термин «цель» рассматривается в отраслевых и специальных словарях: социологическом, психологическом, историческом, экономическом, философском¹.

Придерживаясь дефиниции С. И. Ожегова, что цель – предмет стремления, то, что надо, желательно осуществить², исходя из понятия «цели» как универсальной категории применительно к управленческой деятельности в правоохранительной сфере, считают, что цель:

- характеризуется сознательным волевым процессом, связанным с грамотной ее постановкой, т. е. формулированием желаемого идеального результата, предвосхищающего любую разумную деятельность;
- ориентирована на инвариантный осознанный деятельностный подход;
- выступает сущностной, интегрирующей особенностью правоохранительной организации;
- обусловлена выполнением государственной функции – управления в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности;
- имеет специфический механизм формирования, т. к. ее реализация сопряжена со справедливостью и правом.

Соответственно, возможно и следующее понимание цели, например, в деятельности органов внутренних дел, цель которых допустимо рассматривать в качестве основанной на общественных интересах и ценностях, осознанной позитивной модели результата профессиональной деятельности индивидов, ориентированных государством на установленный миропорядок.

Целеполагание применительно к функционированию управленческих структур, обеспечивающих правоохранительную деятельность – это целенаправленный процесс осмысления общей цели всей совокупности органов внутренних дел, на основе которой каж-

¹ Большой толковый социологический словарь / Перевод. Н. Н. Марчук, М.: Вече, 1999; Большой психологический словарь / Авдеева Н. Н. и др. / под ред. Б. Г. Мещерякова, В. П. Зинченко. М., 2009; Исторический словарь галлицизмов русского языка / под ред. Н. И. Епишкина. М., 2010.; Словарь современных экономических терминов / сост. А. И. Базылева и др. Минск: Междунар. ун-т «МИТСО», 2012.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 20-е изд. М.: Рус. яз., 1989. С. 622.

дый сотрудник (работник, государственный служащий) выполняет функциональные обязанности, решая задачи в согласии с миссией полиции (обеспечение безопасности населения России, служба правде и справедливости, искоренение преступности и защита прав и свобод человека).

Целеполагание, как фундаментальное понятие в теории управления, связанное с выбором и реальным определением цели, которая представляет собой образ будущего результата деятельности, выступает в качестве реального интегратора различных действий в конкретную систему цели, средства и результата.

Как процесс выработки цели целеполагание есть такое динамичное образование, которое предполагает активное функционирование всех факторов, определяющих поведение человека: потребностей, интересов, стимулов, мотивов и т. д. Сущность целеполагания заключается в определении цели через средство (т. е. механизм реализации).

Цель без определения средства не есть еще подлинная цель, а всего лишь некий первоначальный мыслительный проект. Только получив определение через конкретное средство в процессе целеполагания цель приобретает законченную форму и становится действительным фактором человеческой деятельности.

Сам же процесс целеполагания в управлении схематично можно представить, связав воедино познавательно-программирующие функции с принципами и методами целеполагания, а также факторами, определяющими состояние микро- и макросред функционирования правоохранительной организации.

Обычно цели, которые ставит перед собой организация, объединяют три основных элемента:

- общая задача (вытекает из социальных проблем и потребности создания или существования организации);
- миссия;
- значение (важность) организации.

Общая задача отражает основную причину создания и существования организации.

Миссия, как элемент общей цели, выделяет организацию среди других и обозначает сферу, масштаб ее деятельности, а также вид востребованного продукта или услуг.

В самом общем, весьма условном приближении отличие миссии правоохранительной организации как субъекта от ее целей состоит в том, что миссия определяется как желаемое (или идеальное состо-

яние), а цели – как желаемое в пределах возможного¹, т. е. в пределах ее ресурсного потенциала как субъекта правоохранительной деятельности, динамики процессов во внутренней и внешних средах функционирования (правонарушительство, социально-экономические условия, иерархия управления и т. п.), а также организационно-управленческих способов оптимизации механизма использования ресурсного потенциала, его гибкости и адаптивности.

Сущность миссии правоохранительной организации в контексте предназначения может быть рассмотрена через ее цели, основные задачи, функции, полномочия, компетенции, диктуемые субъектам правоохранительной деятельности внешней средой и благодаря выбранной философии, позволяющие составить общее представление о целевых установках организации и механизме (средствах) достижения целей, а также о его структуре и содержании.

Благодаря формулированию миссии появляется взаимосвязь идеального и реального, обеспечивающая профессионально-ориентированное единство правоохранительной системы, определяющая основные параметры организационной культуры, устанавливающая идентификационные признаки для персонала правоохранительной организации.

Именно она определяет направления формирования и управления организационной системой, постановку в единстве и непротиворечивости целей организации в рамках процесса выработки стратегий, выбора тактических приемов их реализации, установления соответствующих правовых норм и стандартов, приоритетов в распределении ресурсов и т. п.

К субъектам, заинтересованным в эффективном функционировании правоохранительной системы любого государства, т. е. в реализации ею своей миссии, относятся:

- население (народ всего государства или народы в рамках международных отношений);
- негосударственные организации и органы местного самоуправления;
- институты гражданского общества (общественные советы, политические партии и движения, культурные объединения, союзы, фонды и т. п.);
- законодательные и исполнительные органы государственной власти (различного уровня) и др.

¹ Коробов В. Б. Целеполагание в стратегическом управлении правоохранительной сферой: учебное пособие / В. Б. Коробов, Н. А. Андреев, М. Ю. Воронин. М.: Академия управления МВД России, 2016. С.21.

В практике жизнедеятельности правоохранительных субъектов, в том числе органов внутренних дел, их миссия программируется изначально при создании организации, формировании ее организационно-штатного построения и реализуется в процессе функционирования через целеполагание, исходя из политических ориентиров в уголовно-процессуальной, социально-экономической, гражданско-правовой, общественной и других сферах.

Миссия правоохранительной системы, рассматриваемая как ее объективно необходимое предназначение, заключается в обеспечении не только общественного порядка и общественной безопасности, но и прав, законных интересов личности, общества и государства в целом.

Именно миссия, как понятие теоретико-философское, определяет выбор целей по определенным основополагающим началам (принципам) применительно к специфике деятельности той или иной правоохранительной организации, с учетом их законодательно установленной компетенции, имеющихся ресурсов, выбранных правоохранительных стратегий, служит отправной точкой в выборе и постановке специфических целей перед каждой правоохранительной организацией и правоохранительной системой в целом.

Так, например, исходя из смысла законодательно обозначенных целей, реализация миссии (предназначения) института Уполномоченного по правам человека (как структурного элемента правоохранительной системы в государстве) состоит в гарантированном обеспечении государством защиты прав и свобод гражданина и человека, их уважения и соблюдения всеми органами власти и управления, а также их представителями¹.

Миссия обуславливает не только структуру, но и правовой статус организации, предполагающий ее функционирование по определенным, весьма разнообразным и специфичным принципам правоохранительной деятельности (например, в рамках оперативно-разыскных мероприятий).

Законодательно закреплённая миссия правоохранительной системы и ее организаций, наряду с соответствующими стратегиями, концепциями и доктринами, позволяет произвести организационную настройку системы, обеспечивающую ее реализацию в достижении программируемых результатов. При этом определение конкретных целей правоохранительной системы относится к

¹ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федер. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.03.1997. № 9. Ст. 1011.

компетенции субъектов законодательной инициативы, составляя важнейший и неотъемлемый сегмент социального управления.

Кроме того, миссии самостоятельных правоохранительных структур в плане целеполагания должны корреспондироваться не только с миссией правоохранительной системы в целом, но и между собой по общим видовым признакам.

Так, сформулированные в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года¹ в разделе «Государственная и общественная безопасность» соответствующие стратегические цели (п. 42) вытекают из теоретических, формально не всегда закрепленных миссий целого ряда органов государственной исполнительной власти и управления (МВД России, ФСБ России, ФТС России, ФСИН России, ФАС России, МЧС России, органов прокуратуры и др.), судебных органов, органов представительной власти, а также институтов гражданского общества (в том числе в части сохранения гражданского мира, политической и социальной стабильности).

При этом правовое закрепление миссии позволяет, на теоретическом уровне, структурно выстроить и узаконить своеобразное «дерево» миссий правоохранительных организаций с трансформацией в конкретные цели.

Например, нормативно закрепленная миссия ФНС России сформулирована как «эффективная контрольно-надзорная деятельность и высокое качество предоставляемых услуг для законного, прозрачного и комфортного ведения бизнеса, обеспечения соблюдения прав налогоплательщиков и формирования финансовой основы деятельности государства»².

Исходя из миссии Федеральной налоговой службы Российской Федерации и утверждены следующие основные направления ее деятельности:

- обеспечение соблюдения соответствующего ведомственного законодательства;
- формирование комфортных условий для налогоплательщиков;

¹ См.: О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2020).

² См.: Об утверждении Миссии и Политики ФНС России в области качества на 2019–2021 годы: приказ ФНС России от 28 ноября 2019 г. N ММВ-7-19/598@ (ред. от 23.03.2020) (вместе с «Планом мероприятий по реализации Политики ФНС России в области качества на 2019–2021 годы») // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2020).

- де бюрократизация диалога с обществом и бизнесом;
- формирование и развитие потенциала кадров;
- оптимизация деятельности в соотношении с затратами на служебную деятельность.

Перечисленные выше направления, в свою очередь, конкретизируются в целях, касающихся:

- конкретного уровня удовлетворенности качеством услуг ФНС России (не ниже 90 %);
- комплексного подхода к разрешению проблем налогоплательщиков;
- функционирования системы управления данными и единой платформы оценки качества взаимодействия.

В рассматриваемом аспекте представляет интерес и другой документ этого же ведомства — Стратегическая карта ФНС России на 2020—2024 гг., в которой зафиксированы цели стратегического характера в сфере ожидания общества, бизнеса, Правительства России (в том числе в части соблюдения законодательства), создания комфортных условий для налогоплательщиков, де бюрократизации, упрощения административных процедур, развития диалога и взаимодействия с бизнесом, обществом, налоговыми органами иностранных государств.

В свою очередь цели декомпозированы в конкретные задачи, касающиеся мер противодействия уклонению от уплаты налогов и страховых взносов, развития аналитических инструментов выявления правонарушений в налоговой сфере, обеспечения законности, мотивированности управленческих и процессуальных решений, развития системы досудебного урегулирования споров, профилактики нарушений в деятельности собственно налоговых органов, совершенствования контроля и аудита, сервисных услуг, качества обслуживания налогоплательщиков, процедур государственной регистрации, контроля и надзора за соблюдением валютного законодательства, нормотворчества, информационной открытости, положительного опыта налогового администрирования, эффективности работы с кадрами и укрепления кадрового потенциала, его профессиональных и коммуникативных компетенций, затратности собственной деятельности, организационной культуры, организационно-функционального построения, инновационных ИТ-технологий и др.

Однако в статусных документах не только большинства государственных органов власти и управления, но и в деятельности коммерческих, предпринимательских и иных отечественных структур формулирование миссий организаций еще широко не практикуется.

Тем не менее все российские правоохранительные субъекты имеют утвержденные по особой процедуре положения, в которых должны быть сформулированы их главные цели и просматриваться видение их социального предназначения в правоохранительной системе государства.

Соответственно, было бы логичным предположить, что целесообразность разъяснения в положениях об организациях правоохранительной направленности, регламентах и других статусных документах термина «миссия», ее содержания и смысла очевидна во всех отношениях, т. к. позволяет личному составу правоохранительных организаций составить точное представление о содержательной стороне своей деятельности, определить направления взаимодействия с институтами гражданского общества, настроить механизм эффективного сотрудничества между правоохранительными органами, гражданами, общественными и иными формированиями.

Таким образом, обоснование миссии организации должно четко и последовательно соотноситься со структурой и специфическими целями организации, ибо миссия – это ориентир достижения организационных целей, а значение (роль) организации нуждается в разъяснении ее социального предназначения, ее общественно значимого намерения и ее социальной пользы для всего общества и государства.

Основные требования к целям в процессе целеполагания можно сформулировать в разрезе следующих характеристик:

- реалистичности;
- достижимости в конкретные сроки;
- лаконичности;
- мотивации;
- приемлемости.

Определяющими (главными) среди всех целей являются приоритетные цели всего общества, цели всей социальной системы. Они носят достаточно постоянный характер и не должны меняться или пересматриваться коренным образом до тех пор, пока существует социальная система с ее потребностями и проблематикой функционирования.

В процессе целеполагания по срокам достижения выделяют долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные цели, а по охвату (масштабу, уровню) – глобальные, межгосударственные, государственные, региональные, межотраслевые, муниципальные, личностные и т. п.

По значению цели могут предусматривать глубокие преобразования, серьезные или частичные изменения, усовершенствование, введение локальных инноваций.

По времени (продолжительности) действия цели различаются как постоянные и временные.

Особое место в системе целеполагания занимают стратегические цели организации, которые отражают ее долгосрочные и глобальные интересы, а потому являются генеральными и определяющими для всех остальных.

Стратегическое целеполагание – основная функция управления, которое должно быть воспринято всеми субъектами управления как категорический императив, в том числе для выхода из кризисного состояния.

Например, при осложнении оперативной обстановки или в особых условиях при появлении новых вызовов и угроз руководители подразделений всех уровней системы Министерства внутренних дел должны осуществлять всю свою управленческую деятельность в контексте выработанной высшим уровнем управления стратегии.

Генеральная цель сложной социальной системы, вытекающая из миссии организации, обычно является стратегической, а в ее рамках происходит разделение на подцели второго уровня, третьего уровня, цели отдельных структур управления и т. п.

Иначе говоря, в процессе целеполагания происходит своеобразное рассеивание целей, что порождает проблему их собираемости вокруг главной цели, т. к. в противном случае может нарастать неуправляемость объекта. Поэтому в отечественной и западной науке существует несколько научных и управленческих школ, которые разрабатывают технологии целеполагания, рассеивания целей по уровням управления и структурным подразделениям, постановки целей-задач и собирания их вокруг генеральной цели.

К их числу можно отнести финскую школу «управление по результатам», школу Г. П. Щедровицкого (синтез знаний: программы и методы), школу консультантов по управлению профессора А. И. Пригожина.

В процессе целеполагания определенная сначала главная (генеральная) цель неизбежно становится многоцелевой, т.е. формируется иерархическая лестница целей. Достижение генеральной цели осуществляется через множество промежуточных этапов. При определении целей важно точно установить, какой именно результат и какими средствами предполагается получить при их достижении, а также зафиксировать сроки достижения целей. Главное при определении цели – указать, что и когда, а не почему и как следует ее достичь.

Цель, поставленная перед системой, определяется, как правило, двояким способом. В первом случае цель задается заранее, без предварительного тщательного анализа системы, определения ее возможностей. После того, как цель задана, оцениваются возможности системы и намечаются меры, действия по ее достижению.

Часто под заданную цель заново создаются соответствующая система и органы управления. Во втором случае – цель выводится из сложившегося состояния системы и выступает как ожидаемый к определенному времени результат, как будущее желаемое состояние системы. Здесь также проводится предварительный анализ состояния системы, ее реальных возможностей, на основе чего и определяется цель.

«Цель» есть категория субъективного, а категории «задача», «итог», «результат», «последствие» отражают ступени объективации категории «цель», соответствующие этапам процесса целеполагания.

Для правовой науки в целом и для теории права в частности проблема цели особенно значима, поскольку напрямую влияет на эффективность осуществления правотворческой и правореализационной деятельности и тем самым затрагивает весь процесс правового регулирования. Таким образом, категория «цель» и в теории управления и в праве имеет принципиальное значение.

Как отмечено выше, термин «целеполагание» включает и слово «полагание». Словарь русского языка трактует это понятие как познавательные усилия человека, сориентированные в определенном направлении¹. При этом было бы логичным использовать этот термин не самостоятельно, а во взаимосвязи с понятием цель, используя, прежде всего, комплексный подход к процессу формирования цели – целеполаганию.

Учеными-цивиристами А. А. Азархиным, Л. О. Максимовой, Д. В. Пожарским, А. П. Поповым, В. А. Толстиком, Е. П. Рысиной и др. исследованы такие специфические проблемные аспекты целеполагания, как значение цели с точки зрения правовых норм, целеполагание в современном отечественном уголовном судопроизводстве² и законодотворчестве³.

¹ Словарь русского языка: в 4-х т. / РАН, Институт лингвистич. исследований / под ред. А. П. Евгеньевой. 4-е изд., стер. Т. 4. М., 1999. С. 638.

² Попов А. П. Целеполагание в современном отечественном уголовном судопроизводстве: монография / А. П. Попов. М., 2014; Конев А. Н. Идеологические основы целеполагания в современном отечественном уголовном процессе / Вестник Нижегородской Академии МВД России, 2016, № 2 (34). С. 162–166.

³ Азархин А. А. Целеполагание в современном законодотворчестве: к вопросу об эффективности правовой политики в России / Юридическая техника. 2012. № 6. С. 51–54; Азархин А. В. Цель и целеполагание в правотворчестве как критерий эффективности гражданского законодательства / Вестник Волжского университета имени

Однако исследования, системные по своему характеру и концептуальные по содержанию института целеполагания в механизме управления деятельностью территориального органа МВД России применительно к различным уровням системы МВД, нуждаются в многоаспектном осмыслении.

Более того, синтез философских, общесоциологических, юридических знаний в области аксиологии целеполагания требует исследования не только общетеоретических представлений, но и использования ценностного подхода правоприменителей в управлении процессом осуществления целей.

Позиции ученых к пониманию сущности целеполагания рассматриваются в различных аспектах.

М. Н. Лебедева, Н. Я. Коростылева воспринимают целеполагание как вид целеустремленного активного взаимодействия субъекта с объектом, во время которого субъект удовлетворяет какие-либо свои потребности, достигая цели¹.

Целеполагание как способность анализируется И. А. Лыковой, Л. А. Гридневой, В. А. Архиповым, В. Д. Шадриковым и др. По их мнению, способности как комплекс индивидуальных свойств и особенностей человека выступают основой успешного выполнения определенных видов деятельности².

Дмитриева И. А. несколько конкретизирует позицию вышеназванных ученых, определяя целеполагание универсальной способностью руководителя, личности к постановке целей и получению планируемого результата³.

Целеполагание как функция рассматривается В. Е. Леоновым, Н. В. Тельтевской, Н. Л. Гумеровой и др. Понятие «функция» (от лат. *functio*)⁴ понимается как исполнение, осуществление⁵. При-

В. Н. Татищева № 2, Т. 1, 2016; Толстик В. А., Азархин А. В. Некоторые теоретико-методологические проблемы целеполагания в законодательстве // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. № 6 (76). С. 73; Пожарский Д. В. Вопросы целеполагания и целеосуществления в российском государстве на современном этапе // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 5. С. 52; Рысина Е. П. Значение цели с точки зрения правовых норм // Современное право. 2011. № 1. С. 3.

¹ URL: <https://www.dissercat.com/content/pedagogicheskoe-tselepolaganie-v-sovremennoi-shkole-kak-obekt-upravleniya> (дата обращения: 27.02.2020).

² Школьный словарь по обществознанию. 10 11 классы: пособие для учащихся общеобразовательных учреждений / под ред. Л. Н. Боголюбова, Ю. И. Аверьянова. М.: Просвещение, 2011. С. 77, 186.

³ Дмитриева И. А. Развитие способности к целеполаганию у студентов и аспирантов: дис. ... канд. психол. наук. Казань, 2011. С. 44.

⁴ Юридический словарь. М., 1999.

⁵ Гумерова Н. Л. Развитие педагогического целеполагания у учителей общеобразовательных школ: аксиологический подход: дис. ... канд. пед. наук. М., 2008.

менение данного термина к деятельности по формированию (постановке) целей и их реализации (достижению) по пресечению преступности характеризует его направленность.

В таком понимании имеется содержание, которое образует совокупность функций, т. е. отдельных, относительно самостоятельных, но взаимосвязанных видов соответствующей деятельности. Знание функций создает основную предпосылку рационального построения механизма управленческих действий каждым территориальным органом МВД России, его сотрудниками в борьбе с преступностью.

В. Г. Афанасьев, А. Ф. Майдыков, Г. К. Дубовец в процессе организации работы по пресечению преступности выделяют функции-задачи и функции-операции. Функции-задачи предполагают управление силами и средствами МВД, профилактику правонарушений. Их личный состав органов внутренних дел России выполняет на различных уровнях системы МВД (например, субъектов Российской Федерации, Федеральных округов, районов и т. п.).

Функции-операции определяют процесс сбора, обработки информации, ее анализ, подготовку планов работы, обеспечение исполнения и контроль принятых решений¹.

По мнению А. П. Попова, целеполагание – это «процесс осмысления, формирования и обоснования субъектами, к нему причастными, проблемной ситуации в сфере уголовного процесса, перевод ее в ходе системного анализа в проблему и предполагающий на выходе (результат целеполагания) создание целостной системы целей, задач и функций, а также средств их реализации в правотворчестве (в конституционном, уголовно-процессуальном, а также смежных отраслях законодательной сферы) и правоприменении указанных норм в сфере уголовного процесса, предназначенных и пригодных для разрешения той проблемной ситуации, которая и послужила началом для мыслительной деятельности»².

Однако данное определение не вполне корректно, поскольку оно не отражает процесса целеполагания в сфере уголовного судопроизводства.

¹ Дубовец Г. К. Розыск и задержание вооруженных и иных особо опасных преступников: теория и практика: монография. М.: Академия управления МВД России. 2002. С. 129; Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. М., 1981; Майдыков А. Ф. Совершенствование управления городскими и районными органами внутренних дел (теоретические и организационно-правовые основы): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1985.

² Попов А. П. Целеполагание в современном отечественном уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород. 2006.

Так, А. В. Азархин, исследуя целеполагание в правотворческой деятельности, отмечает, что это осмысление субъектами правотворческой деятельности проблемы в сфере законодательства, требующей разрешения, а именно, принятия нормативного акта, предполагающей создание совокупности целей, задач и функций, а также способов их достижения в правотворчестве¹.

Данная дефиниция процесса целеполагания правотворческого процесса имеет ограниченную форму, не отражает процесса совершенствования законодательства.

Л. О. Максимова рассматривает целеполагание в управлении органами внутренних дел как функцию субъекта управления, включающую не только обоснование и формулирование целей, но и их проверку, корректировку, согласование, прогнозирование².

Пункт 4 ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» регламентирует целеполагание как определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации³.

Таким образом, центральный пункт целеполагания – определение цели через механизм реализации, т. к. цель без определения средства не является подлинной целью, а всего лишь первоначальным мыслительным проектом.

Получив определение через конкретное средство реализации в процессе целеполагания, цель приобретает законченную форму и становится действенным фактором человеческой деятельности, в том числе в правоохранительной сфере.

¹ Азархин А. В. Цель и целеполагание в правотворчестве как критерий эффективности гражданского законодательства // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. Самара. 2016. Т. 1. № 2. С. 84–89.

² Максимова Л. О. Целеполагание в управлении органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Академия управления МВД России. 2003.

³ О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

Глава 2. Социальное прогнозирование и планирование, их взаимосвязь с целеполаганием и стратегическим управлением

В процессе целеполагания одной из наиболее важных стратегических целей, которую надлежит реализовать государству на современном этапе развития российского общества, наряду с приоритетными целями экономического и социального развития, остается декриминализация общественных отношений, которая должна осуществляться с помощью механизма купирования криминогенных факторов, декларирования безальтернативных и общезначимых социальных ценностей, обусловленных как общественными потребностями, так и исторически сложившимися морально-этическим нормами и ориентирами, в рамках единой для всех правоохранительных органов стратегии.

Разработка такой правоохранительной стратегии относится к юрисдикции государства в лице законодательной и исполнительной ветвей власти, которые в соответствии с законами, принципами и правилами, на основе науки и правоприменительной практики, прогнозных оценок возможных в будущем рисков и угроз, определяют стратегические цели и формируют соответствующую систему стратегического управления правоохранительной сферой для их достижения.

Саму же правоохранительную стратегию, с учетом основных положений теории стратегического управления, рассматривают как искусство распределения имеющихся ресурсов, использования правовых и других средств по защите общества от правонарушений, в том числе преступных посягательств, применения комплексных предупредительно-профилактических мер, реализуемых государством по устранению способствующих им причин и условий, для достижения стратегических целей обеспечения правопорядка и социальной (общественной) безопасности личности, общества и государства.

Основываясь на трудах Лиддела Гарта Б. в стратегическом управлении правоохранительной сферой допустимо использовать понятия генеральной (основной или главной) стратегии и ее трехуровневой структуры:

- 1) стратегия как элемент политического управления государством (например, уголовная политика);
- 2) стратегия правоохранительного субъекта (например, МВД России как конкретного правоохранительного органа);

3) тактика правоохранительного субъекта (как совокупность приемов и методов, выбранных для реализации стратегии для каждого уровня управления, например, для регионального либо межрегионального уровней). При этом стратегия каждого нижестоящего уровня должна корреспондироваться с целями вышестоящего субъекта¹.

Государственная правоохранительная система в рамках выполнения возложенной на нее миссии, т. е. с учетом ее предназначения, для достижения *основной стратегической цели* призвана обеспечить такой уровень общественной безопасности, который гарантированно бы обеспечил защищенность личности, общества и государства от правонарушений, в том числе преступных посягательств, во всех сферах их жизнедеятельности.

Важнейшим аспектом стратегического управления в правоохранительной сфере является соответствие правовых норм и институтов гражданского, административного и уголовного права социально-экономической ситуации, криминогенной обстановке, обеспечивающее необходимый уровень социальной безопасности и эффективность антикриминальных мер².

Для формирования подобной стратегии в правоохранительной сфере и определения соответствующих стратегических целей необходимо обладать знаниями в области социального прогнозирования и научного предвидения в целом.

Слово «прогнозирование» происходит от греческого слова, означающего предвидение или предсказание. В самом общем смысле прогнозирование означает разработку прогноза в виде формулирования вероятностного суждения о состоянии какого-либо явления в будущем. В узком значении прогнозирование означает специальное научное исследование перспектив развития какого-либо явления, преимущественно с количественными оценками и указанием более или менее определенных сроков изменения этого явления.

Прогнозирование как одна из форм предвидения в социальной сфере находится во взаимосвязи с целеполаганием, планированием и управлением. В тех областях, где отношения между явлениями обусловлены неуправляемыми причинными связями, прогнозирование превращается в безусловное предсказание. В тех случаях,

¹ Лиддел Гарт Б. Энциклопедия военного искусства. М., 1999.

² Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004. С. 348.

когда объект прогнозирования характеризуется сложными связями и отношениями, необходимо учитывать феномен обратной связи.

Обратная связь в прогнозировании играет важную роль, при этом различают положительную и отрицательную обратную связь. Если результаты процесса усиливают прогноз, то обратная связь является положительной. Когда результаты процесса ослабляют действие прогноза, то имеет место отрицательная обратная связь, которая стабилизирует протекание процессов. Положительная обратная связь, напротив, обычно приводит к ускоренному развитию процессов.

Обратная связь способствует самоосуществлению или саморазрушению прогноза путем действий с учетом последней. Это говорит о том, что при прогнозировании в сложных системах обратная связь выступает как передача информации о протекании процесса, на основе которой вырабатывается и принимается то или иное управляющее решение, что чрезвычайно важно для деятельности правоохранительных органов, часто функционирующих в условиях резкого осложнения оперативной обстановки или в особых условиях.

Социальная прогностика возникла в 20—30-е гг. XX века. Большую роль в формировании социальной прогностики сыграло вызревание принципиально нового этапа научно-технического, технологического и информационного прогресса. Можно сказать, что современное социальное прогнозирование как осмысление обществом самого себя ведет отсчет от работ, появившихся в конце 40-х гг. Это, прежде всего, работы Дж. Бернала и Н. Винера¹. В этот период разрабатывалась концепция научно-технической революции, был открыт эффект использования поисковых и нормативных прогнозов при управлении социальными процессами.

В конце 50-х и в 60-х гг. возникла новая волна прогнозов — научно-технических, социально-экономических, ресурсных, демографических, политических, национально-этнических, религиозных. Такая ситуация привела к интенсивной разработке вопросов методологии и методики прогнозирования. В этом плане можно отметить работы Б. Жувенель, Д. Белла, Э. Яш, Ф. Полака, Г. Тейла и др.²

¹ *Винер Н.* Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине / пер. с англ. И. В. Соловьева и Г. Н. Поварова; под ред. Г. Н. Поварова. 2-е изд. М.; Главная редакция изданий для зарубежных стран, 1983; *Бернал Дж.* Наука в истории общества / Дж. Бернал. М., 2013.

² *Бертран Ж.* Власть: естественная история ее возрастания / Бертран де Жувенель; пер. с фр. М., 2010; *Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество: Опыт социал.

Уже к концу 60-х гг. развитие и применение общенаучной методологии к процессам общественного развития обнаружило ряд противоречий развития научно-технического прогресса и социального развития. Наиболее зримые противоречия обнаружились в прогнозах использования природных ресурсов, экологии, энергетики, сырья, продовольствия, безопасности, демографии.

К началу 80-х гг. социальные прогнозы стали тяготеть в направлении поисков новых ориентиров социальности, контуров «новой цивилизации». В частности, в работах Э. Тоффлера, Э. Шумахера¹ и других авторов поднимались вопросы обоснования различных способов разрешения современных глобальных противоречий превентивного разрешения глобальных проблем человечества. В 90-е гг. социальные прогнозы стали развиваться в рамках концепции устойчивого, динамичного социального развития.

В отечественной социологии и социальной философии теория и практика социального прогнозирования начала развиваться уже в 20–30-х гг. Однако отсутствие обоснованной методологии и их идеологическая ангажированность делали социальные прогнозы весьма сомнительными, а порой и просто авантюрными.

Научные основы социального прогнозирования стали разрабатываться в нашей стране в конце 50-х – начале 60-х гг., что связано с творчеством таких ученых, как Э. А. Араб-Оглы, И. В. Бестужев-Лада, А. А. Кокошин, А. П. Казаков, В. А. Лисичкин, Т. Румянцева, Ж. Т. Тощенко, В. А. Ядов².

В социологической и социально-философской литературе в контексте целеполагания существует несколько подходов в объяснении сущности прогнозирования. Широкое хождение получила точка зрения И. В. Бестужева-Лады, заключающаяся в том, что прогноз не предусматривает решения проблем будущего как самоцели. Его задача состоит в том, чтобы содействовать научному обоснова-

прогнозирования / Даниел Белл; пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. М., 1999; *Генри Тейл* Прикладное экономическое прогнозирование. М., 1970.

¹ Тоффлер, Э. Третья волна 1980. М., 2010. Шумахер, Э. Ф. Малое прекрасно. Экономика, в которой люди имеют значение [Текст] / пер. с англ. и примеч. Д. О. Аронсона; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012.

² Бестужев-Лада И. В. Поисковое социальное прогнозирование: перспективные проблемы общества. Опыт систематизации. М.: Наука, 1984. – 271 с. Бестужев-Лада И. В. Альтернативная цивилизация. М.: ВЛАДОС, 1998. – 352 с. Лисичкин В. А., Шелетин Л. А. Война после войны: информационная оккупация продолжается. М., 2005. Румянцева Т. М. Интервью с будущим. Л., 1971. Тощенко Ж. Т. Социальное планирование в СССР. М., 1981. 319 с. Тощенко Ж. Т. Социология управления: учебник. М.: Центр социального прогнозирования и маркетинга, 2011.

нию планов и программ развития, а само прогнозирование характеризует возможный набор необходимых путей и средств претворения в жизнь намечаемой программы целенаправленных действий (мероприятий).

В связи с этим ряд авторов считает, что под прогнозом следует иметь в виду вероятностное утверждение о будущем с относительно высоким уровнем достоверности. Его отличие от предвидения заключается в том, что последнее трактуется как аподиктическое (невероятностное) утверждение о будущем, основанное на абсолютной достоверности, или (другой подход) представляет собой логически сконструированную модель возможного будущего как цели (некой модели желаемого состояния) с пока не определенным уровнем достоверности.

Обобщая изложенное, можно заметить, что социальное прогнозирование в целеполагании – определение вариантов развития и выбор наиболее приемлемого, оптимального, исходя из ресурсов, времени и социальных сил, способных обеспечить их реализацию. Социальное прогнозирование – это работа с альтернативами, глубокий анализ степени вероятности и многовариантность возможных решений, необходимых для достижения целей.

В процессе целеполагания прогнозирование выполняет три основные функции и имеет три стадии:

- 1) выявление тенденций (закономерностей) и факторов, обуславливающих возможные перемены (исследовательская стадия);
- 2) выявление альтернативных вариантов развития, их динамики в результате принятия тех или иных решений (стадия обоснования управленческих решений);
- 3) оценка хода и последствий реализации управленческих решений, непредвиденных изменений внешней среды, ситуаций для своевременного уточнения действий в случае необходимости (стадия контроля и коррекции).

Эти функции и стадии взаимно обусловлены и являются составными элементами любой прогнозной деятельности.

Прогнозы могут быть классифицированы по следующим признакам:

- 1) По целям:

- а) поисковые (изыскательные, трендовые, генетические). Они отвечают на вопрос: что, вероятнее всего, произойдет при условии сохранения тенденции развития общества? Они строятся на определенной шкале возможностей, на которой затем устанавливается степень вероятности достижения прогнозируемого состояния.

В свою очередь, поисковый прогноз характеризуется следующими чертами:

- формулирование проективных тестов апробации, верификации и фальсификации;
- выбор наблюдаемой тенденции развития объекта;
- учет факторов прогнозного фона;
- выявление перспективных проблем и возможных их решений; проекция в будущее исходной модели;
- сопоставление проекции с прогнозируемыми проблемами и решениями.

б) нормативные (целевые, регулятивные), которые представляют собой определение путей и сроков достижения желаемых состояний объекта, процесса или явления, т. е. целей. Распределение вероятностей происходит в обратном порядке: от заданного состояния к наблюдаемым тенденциям. Это вероятностное описание альтернативных путей достижения желаемых состояний, включая разработку мероприятий по их реализации.

Нормативный прогноз включает в себя:

- проекцию в будущее исходной модели;
- установление соответствия с целями и задачами;
- установление соответствия с нормами и стандартами;
- установление соответствия с ценностями и идеалами;
- выявление критериев соответствия;
- оценка этого соответствия;
- формулирование системы поправок и допусков;
- суммарная оценка по всем видам соответствия.

2) По времени упреждения:

а) краткосрочные (день, год, имеют детализированный характер);

б) среднесрочные (3–5 лет);

в) долгосрочные (свыше 6 лет, возможно, на десятки лет).

3) По характеру:

а) функциональные (описание одного из компонентов);

б) комплексные (при анализе любого объекта, процесса или явления в целом).

4) По объекту и возможности прогнозирования:

а) природные или технические объекты, возможности которых близки к нулевым, а сам прогноз ограничивается предвидением и рекомендациями минимизировать последствия;

б) социальные объекты, интенсивность взаимосвязи предвидения которых бывает настолько высокой, что может изменять

предсказанное состояние путем предпринятых действий на основе управленческих решений.

Отличительные особенности социального прогнозирования в рассматриваемом аспекте целеполагания состоят в следующем:

1) формулировка цели носит сравнительно общий и абстрактный характер: она допускает большую степень вероятности ее достижения;

2) социальное прогнозирование не обладает директивным характером, т. к. прогноз дает информацию для обоснования решения и выбора методов управления, указывает на возможность того или иного пути развития в будущем и, соответственно, лишь ориентирует в определении и выборе целей;

3) социальное прогнозирование использует специфические методы (сложную экстраполяцию, моделирование, эксперимент).

При этом важнейшая функция прогнозирования заключается в процессе целеполагания в разработке стратегии для организации, на базе которой и реализуется долгосрочное и эффективное развитие управления ею и ее персоналом.

Она дает управленческому персоналу представление о том, как перейти от текущего положения дел к тому, что требуют миссия, ценности и организационная идея.

Разработка прогноза в рамках стратегии может включать комплексный анализ выдвижения основных путей решения проблем деятельности организации, рассмотрения ее миссии и главных ценностей, определения стратегических целей.

При таком анализе необходимо суметь сделать выводы для будущего, учитывая обоюдное влияние разных факторов внутри организации и в ее окружении.

Достаточно просто и результативно это реализуется с помощью SWOT-анализа (от англ. Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats — сильные стороны, слабости, возможности, угрозы).

Данный способ анализа позволяет одновременно сосредоточить внимание на текущей или сложившейся ситуации в организации и на ее вероятных изменениях в будущем.

Такой анализ реализуется в форме групповой работы, возможно, коллектива экспертов. Ее цель — превращение индивидуальных взглядов на объект в общие, согласованные. Идея же групповой работы заключается не только в выявлении и анализе проблем, но и в нахождении вариантов их решения.

Для успешной адаптации к условиям быстроменяющейся ситуации правоохранительная организация должна иметь ясное видение будущего, четко определенную миссию, ценности, которые соответ-

ствуют коренным, долгосрочным общественным интересам, а также разработанную на этой основе стратегию с учетом информации, собираемой (поступающей) по каналам обратной связи.

По существу, разработанная с помощью прогноза стратегия развития организации является путем, по которому управленческий персонал может пройти от понимания поставленных перед ним долгосрочных концептуальных целей к практическим действиям.

Как правило, для любой организации разрабатывается несколько сценариев развития. Сам же сценарий, как метод видения будущего, представляет собой серию последовательно, с достаточной степенью вероятности наступающих событий.

С их помощью показательно рассчитывается или доказательно обосновывается, каким образом желаемое или угрожающее состояние будущего пошагово развивается из сложившегося или текущего. Однако определить стратегию, т. е. указать путь к цели, часто бывает недостаточно без соответствующей подготовки управленческого персонала различных уровней организации.

Этому могут способствовать специальные программы обучения с использованием деловых игр, а также, применительно к деятельности органов внутренних дел, с проведением широко распространенных различных видов учений и тренировок.

В настоящее время наиболее эффективны тренинги по целеполаганию с использованием компьютерных моделей, с математической точностью отражающих реальные и объективно обусловленные закономерности развития и взаимозависимость между управленческими и инновационно-технологическими решениями в деятельности организации, без которых прогресс объективно невозможен.

Для прогнозирования и процесса целеполагания в целом в системе управления по результатам важное значение имеет мотивация управленческого персонала, его инициатива как ресурс командно-коллективной организации управленческого труда, требующего проявления неординарных интеллектуальных, интуитивных и физических качеств, независимо от уровня управления организацией.

Более того, его роль все больше связана с применением инновационных средств и технологий для переработки информационных ресурсов в такую форму, которая бы оптимальным образом вписывалась в процесс и технологию целеполагания, способствовала точности постановки и достижения стратегических целей оптимальным образом.

При этом очевидно, что рутинно-стандартные процессы обработки информационных потоков должны быть максимально авто-

матизированы, т. е. выполняться техническими системами, а функции оценки эффективности планирования и контроля процессов достижения целей (целереализации), даже несмотря на перспективу использования искусственного интеллекта, все же по-прежнему останутся в непосредственной зависимости от способностей и навыков управленческого персонала.

Важно понимать, что формирование стратегии и осознание ее сути, а также стратегических целей и путей их достижения в совокупности процедур целеполагания неразрывно связаны с конечными результатами деятельности всей организации, а не существуют абстрактно, отдельно, сами по себе.

В высокотехнологичном процессе весь управленческий персонал организации в рамках собственной компетенции должен уметь не только анализировать и прогнозировать ожидаемые результаты своего труда, но и четко представлять его роль в деятельности организации в целом.

Для эффективного целеполагания ему потребуется сначала осознать или наметить цели, которые необходимо реализовать с учетом исходной ситуации, а затем рассмотреть все способы их достижения.

Управление по результатам позволяет делегировать низшим звеньям управления в организации ряд функций процесса целеполагания в части выбора соответствующих средств и методов. При этом цели могут уточняться посредством оптимизации стратегии деятельности и развития организации, исходя из факторов и изменений внешней среды ее функционирования.

В то же время, чтобы выявить тенденции и спрогнозировать как положительные, так и негативные варианты развития ситуации (например, в оперативной обстановке), заранее внести коррективы в соответствующие сценарии, необходимо целостное представление о стратегических целях и направлениях деятельности организации, факторах, влияющих на ее эффективность, оценить которую возможно как с точки зрения степени достижения поставленных целей, так и затратности этого процесса.

В правоохранительной сфере это далеко не просто, т. к. фактические данные о результатах и отражающих их показателях деятельности различных правоохранительных органов содержатся в многочисленных ведомственных базах данных, журналах учета, актах проверок (например, контрольно-надзорными инстанциями), статистических отчетах подразделений федерального уровня и их территориальных органов, т. е. для формирования целостного и наглядного представления о текущем положении дел в правоохрани-

нительной сфере, прогнозирования в процессе целеполагания необходим комплексный подход.

Он также необходим для того, чтобы при целеполагании цели правоохранительных организаций и их подразделений корреспондировались с задачами и со стратегиями не только этих организаций, но и самого государства, его политики (например, уголовной).

Технологически данная проблема может быть решена с помощью системы показателей, на основе которых принимаются содержащие цели управленческие решения стратегического характера, должна быть иерархической и сбалансированной, позволяющей с нужной степенью детализации определить реальное состояние как правоохранительной деятельности, так и осуществляющей ее правоохранительной организации, а также правоохранительной системы в целом.

Однако для того чтобы эффективно выстроить работу по целеполаганию, оперативно количественно и качественно оценивая результаты процесса управления, и, исходя из выбранной стратегии, корректировать цели организации, нужно решить проблему достоверности информации о фактических параметрах и результатах функционирования правоохранительных организаций, для которых существенную роль может играть, например, латентность правонарушений, быстрота сбора, анализа и оценки сведений о состоянии оперативной обстановки, их полнота и достаточность для принятия оптимального управленческого решения.

Поэтому при необходимости осуществления управляющего воздействия нередко весьма затруднительно произвести достоверную оценку адекватности деятельности организации ее целям и соотнести их с соответствующими процессами управления даже несмотря на замкнутый цикл управления с обратной связью.

С описанными выше процессами прогнозирования и целеполагания связаны, как минимум, четыре основных функции, входящие в единый цикл стратегического управления организацией по результатам либо по целям:

- определение (формулирование и выбор) стратегии;
- планирование реализации стратегии (согласование целей и показателей (индикаторов) между собой, а также по срокам и звеньям (уровням) управления);
- мониторинг (наблюдение, измерение и комплексный анализ) результатов;
- оптимизация и корректирование стратегии (корректировка целей и управляющих воздействий).

Таким образом, практический цикл стратегического управления начинается после формулирования самой стратегии, т. е. процесса целеполагания на основе прогнозной оценки с построением оптимальной модели функционирования организации с учетом социально-экономических тенденций, результатов анализа оперативной обстановки и информации по каналу (каналам) обратной связи о результатах реализации общесистемной для правоохранительной сферы стратегии.

Для построения такой модели функционирования должны быть выявлены, исследованы и описаны связи и взаимозависимости между показателями (индикаторами) результативности, которые и будут использованы в качестве инструмента измерения степени достижения стратегических целей, а также для оценки эффективности процесса их достижения.

Лишь после определения и согласования наиболее значимых показателей между собой могут быть смоделированы различные вероятные сценарии функционирования организации в будущем. В совокупности также должны быть оценены факторы рисков и угроз, после чего возможно задать ориентиры (параметры) и целевые значения этих показателей.

Моделирование позволяет оперативно спрогнозировать и проанализировать варианты развития внутренней и внешней сред функционирования организации в зависимости от реальности (вероятности) возникновения внешних и внутренних вызовов и угроз, и, соответственно, необходимость адекватных изменений в системе и структуре управления ею.

Затем, согласно классической теории управления, должен наступить этап формирования и согласования планов реализации стратегии по более низким иерархическим управленческим уровням и звеньям организации с уточнением заданных целевых показателей, локальных ориентиров и критериев их достижения с распределением ресурсов по стратегически значимым целям.

Для контроля исполнения стратегических планов используется мониторинг (наблюдение, измерение и анализ фактических значений выбранных показателей) учетных данных (государственной и ведомственной статистики), эффективности функционирования системы управления ресурсами, общественного мнения и т. п.

Учитывая разнородность, многообразие и специфичность информационных источников, характеризующих состояние правоохранительной сферы и результаты деятельности правоохранительных организаций, для мониторинга особое значение приобретает возможность интеграции и обеспечения качества данных об опе-

ративной обстановке в целом и факторах, ее определяющих, как в настоящем, так и будущем.

Сравнительный либо проблемный анализ в процессе сопоставления заданных целевых и фактически достигнутых значений выбранных показателей позволяет своевременно выявить отклонения от запланированных показателей и, установив их причины, принять соответствующие корректирующие меры по приведению в соответствие стратегических целей и планов реально возможному ресурсному обеспечению, внутренним и внешним правовым ограничениям для того, чтобы уточнить саму стратегию и внести необходимые изменения в механизм ее реализации.

Для оценки эффективности целеполагания в процессе функционирования правоохранительных организаций применяются соответствующие специальные аналитические методики (алгоритмы и процедуры), учитывающие специфику и конкретные направления деятельности в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности, а также скрытые прогнозируемые закономерности и тенденции развития криминогенной ситуации.

Так, в социальном прогнозировании в контексте целеполагания можно наблюдать определенные явления, которые ученые нередко определяют понятием «эффект», например, «эффект Пигмалиона».

Еще в древности было замечено, что убедительное прогнозирование (предсказание) успеха мобилизует людей, которым удастся сделать то, что без него было бы невозможно. Этот феномен получил название «эффект Пигмалиона», суть которого заключается в том, что особое желание успеха и творчество способны оживить даже камень (как это случилось в известном древнегреческом мифе о Галатее).

Суть эффекта заключается в том, что прогноз (причем, как оптимистический, так и негативный) выступает ориентирующим и упорядочивающим (организующим) поведение людей стимулом. Он воздействует на эмоционально-чувственную, рациональную и волевую сферы человеческой психики, на реализацию креативных (творческих) способностей людей, активизируя их. В то же время необходимо понимать, что такой стимул может рассматриваться и учитываться только как временный фактор, как своего рода благоприятное стечение обстоятельств, которые могут измениться.

В социальном прогнозировании большую роль играет и другой эффект — «Эффект Эдипа», который дает возможность самореализации или саморазрушения прогноза, если он учитывается в созидательной творческой деятельности человека, как субъекта управления, в процессе которого реализуются позитивные

ожидания, принимаются во внимание предостережения, своевременно устраняются опасности и угрозы.

«Эффект Эдипа» проявляется с принятием управленческого решения, которое нивелирует предсказание, приводит к «самоосуществлению» или «саморазрушению» прогноза. При этом предсказанное нежелательное событие или неблагоприятное развитие ситуации не происходит не из-за неправильного прогноза, а, напротив, по причине его учета в процессе управления и своевременной реакции на точный прогноз, которому не позволили сбыться.

Таким образом, прогнозы обладают свойством самореализации, но только в том случае, если при этом комплексно учитываются не только потребности и интересы людей, но и их объективные возможности как на уровне общественных, производственных, так и индивидуальных отношений.

В алгоритме социального прогнозирования конкретные методики, по которым ведется социальное прогнозирование, образуются путем сочетания различных методов, способов и приемов. Иногда несколько методик составляют так называемую прогностическую систему.

Типовая методика прогнозирования включает в себе следующие основные этапы:

- 1) характеристика предпрогнозной ситуации;
- 2) изучение и осмысление факторов прогнозного фона;
- 3) формулирование параметров исходной модели прогноза;
- 4) построение механизма поискового прогноза;
- 5) формулирование нормативного прогноза;
- 6) оценка степени достоверности прогноза (верификация);
- 7) выработка рекомендаций субъекту управления.

Перечисленные этапы имеют специфическое содержание, и реализация каждого из них обусловлена применением соответствующих методик. В соответствии с этапностью построения прогноза характеристика предпрогнозной ситуации включает в себя следующие этапы:

– указание на объект (выявление объекта как потребности прогнозирования его поведения, свойств, качеств, структур или функций в настоящем и будущем):

– квалификация объекта (качественная и количественные характеристики);

- выявление соотношения объектных и предметных черт;
- определение объекта и предмета;
- экспликация потребности;
- выявление проблемы;

- формулирование основной цели;
- определение частных задач;
- формулирование основной гипотезы;
- выявление частных гипотез;
- выбор средств, методов и методик решения частных задач и достижения основной цели;
- установление пространственных параметров и времени упреждения;
- формулирование рабочих гипотез.

При этом предпрогнозный фон может быть исследован по следующим этапности:

- сбор данных, характеризующих саморазвитие объекта;
- сбор информации о факторах, влияющих извне на развитие объекта;
- формирование информационной базы данных по объекту;
- каталогизация информационной базы данных с выбором существенной и несущественной информации;
- выборка данных по смежным, непрофильным областям;
- выборка данных по существующим (аналогичным) прогнозным ситуациям.

Оценка степени достоверности содержит в себе следующие компоненты:

- выявление теоретических критериев достоверности;
- выявление практических критериев достоверности;
- формулирование синтетических критериев достоверности;
- установление соответствия полученных прогностических результатов синтетическим критериям достоверности;
- уточнения прогностической модели методом обратной связи;
- установление дополнительных критериев достоверности методами независимой экспертизы, опросами экспертов.

Формулирование исходной модели в процессе целеполагания содержит в себе:

- выявление отношений изоморфизма и гомоморфизма в сравнении «модель – оригинал»;
- выявление структуры и функций объекта;
- выявление системы показателей, параметров объекта;
- выбор системы отображения;
- выбор предметного, аналогового или знакового метода моделирования;
- выбор системы интерпретации.

Выработка рекомендаций субъекту управления в процессе целеполагания может включать в себя следующие структурные компоненты:

- уточнение характеристик и параметров текущего функционирования объекта;
- экстраполяцию (проецирование) выявленных значимых черт на будущее;
- их конкретизация с учетом наблюдаемых тенденций;
- формулирование возможных тенденций в развитии объекта (организации);
- уточнение нового уровня прогнозного фона;
- корректировка новых исходных моделей;
- формулирование новых прогнозных моделей;
- определение направлений нового прогнозного поиска;
- установление соответствия его с потребностями и нормами;
- выявление необходимости осуществления новых прогнозных проекций;
- их оценка в системе согласованности векторов настоящего и будущего;
- выработка решения об оптимизации соотношения прогноз-стических моделей с реальными параметрами объекта и т. д.

Таким образом, применение конкретных методик и алгоритмов прогнозирования в процессе целеполагания, основанное на научном использовании системы методов прогнозирования, является неотъемлемой частью процесса стратегического управления любой организацией, функционирующей, в том числе, и в правоохранительной сфере.

Глава 3. Механизм целеполагания в деятельности организации, функционирующей в сфере внутренних дел

Ценностные ориентиры-цели, их выбор и постановка предусматривают координацию совместной деятельности государственной власти, общества по воплощению целей в объективно-реальный и рационально-эффективный результат. Р. Иеринг отмечал: «Цель – есть творческая сила всего права, нет правового положения, которое не было бы обязано своим происхождением какой-либо цели»¹.

Данное утверждение получает подтверждение в процессе создания правовых актов, совершенствования нормотворческой и право-реализационной деятельности, правового моделирования и прогнозирования результатов.

Люди в обществе выступают, с одной стороны, носителями интересов и целей, с другой – осознанной деятельностью по их исполнению. Эффективности человеческой целеполагающей деятельности способствует своевременное и точное формирование целей в соответствии с запросами реалий в обществе, правоприменительной практики.

Как было отмечено выше, развитие целеполагания диктуется потребностями самой практики, а также и тем, что оно составляет ее необходимую предпосылку. Целеполагание выступает и в роли регулятора социальной деятельности, благодаря которому обеспечивается ее целесообразность, общественно-историческая значимость.

К сознательному целеполаганию, как регулятору социальной деятельности, следует подходить конкретно-исторически, поскольку практика свидетельствует, что человек ставит перед собой все новые цели и добивается их реализации. В этом смысле его регулирующая роль возрастает.

Современный подход к оценке оптимальности управленческой деятельности в системе МВД России характеризуется модернизацией процесса поиска путей достижения доверия граждан, формирования новых законных механизмов и средств, обеспечивающих эффективную деятельность отдельных органов правопорядка и правоохранительной системы в целом, а также благополучие граждан по критериям современных мировых стандартов.

¹ Иеринг Р. Избранные труды. Самара, 2003. С. 12.

Реализация модернизационных целей возможна в процессе трансформации целей-намерений в цели-возможности, а затем в цели-действия. Необходимый для этого механизм целеполагания требует и комплексного подхода с концентрацией особого внимания на соответствующих ресурсах (время, кадры, технологии, материально-технические средства и др.), а также применения всего арсенала научных методов, разнообразных способов организационной деятельности, т. к. целеполагание – процесс креативный и тем более творческий, чем выше уровень целеполагания.

Если на оперативном и отчасти тактическом уровне целеполагание больше связано с логикой и аналитическим мышлением, и часто — с декомпозицией, то на стратегическом — с творческими способностями и синтетическим мышлением. То есть целеполагание — это проявление экзистенциальной сути органов правопорядка — идеи служения обществу, процесс активного формирования реальности.

Сложность целеполагания лежит в необходимости трансформаций неосознаваемых желаний в отчетливо и внятно сформулированную цель, в выстраивании в сознание плана нужных деяний и ресурсов для достижения программируемого субъектом управления результата.

Кроме того, целеполагание не заканчивается только лишь выбором цели на начальной стадии процесса управления, в ходе которого позже проявляется множество несогласованностей между образом желаемого состояния, т. е. целью, и реальными результатами.

Также, как уже отмечалось выше, теоретические аспекты целеполагания в научной литературе рассматриваются большей частью в контекстах экономики, менеджмента, философии, педагогики¹. Однако сущность и содержание непосредственно процесса целеполагания применительно к деятельности органов внутренних дел наиболее глубоко и комплексно рассматриваются в исследованиях немногих авторов, например, Л. О. Максимовой².

¹ Жемчугов М. К. Цель и целеполагание в теории социальной организации // Проблемы экономики и менеджмента. 2012. № 4; Латыгин Ю. Н. Стратегический менеджмент. М., 2007; Герчиков В. Миссия организации и особенности политики управления персоналом // Управление персоналом. № 12. 1999. С. 47–56; Крутова И. В., Самохина Т. В. Проблема целеполагания в школьном историческом образовании // Электронный научно-образовательный журнал ВГСПУ «Грани познания». № 1 (15). Февраль 2012 // www.grani.vspu.ru и др.

² Максимова Л. О. Целеполагание в управлении органами внутренних дел (теоретические и организационно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Академия Управления МВД России. М., 2003.

Л. О. Максимова в процесс целеполагания в управлении органами внутренних дел включает десять этапов:

- 1) анализ внешней и внутренней среды;
- 2) определение миссии органов внутренних дел;
- 3) формулирование основной цели системы органов внутренних дел;
- 4) формирование качественных целей;
- 5) оценку целей;
- 6) формулирование количественных целей;
- 7) построение «дерева целей»;
- 8) ресурсное обеспечение целей;
- 9) установление индивидуальных целей;
- 10) планирование деятельности органами внутренних дел по достижению сформулированных целей.

Рассмотрим более подробно лишь некоторые, наиболее значимые из вышеперечисленных этапов с точки зрения процесса целеполагания.

1 этап – анализ внешней и внутренней среды. Показателями, характеризующими внешнюю среду, выступают социально-политические, экономические, идеологические, демографические, национальные и др. факторы. Анализ внутренней среды позволяет вскрыть возможности, потенциал, на который можно рассчитывать в процессе достижения целей.

Применительно к специфике деятельности ОВД на данном этапе целесообразно отразить криминологический подход, где компонентами как внешней, так и внутренней среды выступает преступность, нарушения законности, порядка. Поэтому данный этап необходим, и его возможно сформулировать следующим образом: анализ показателей уровня преступности, административных нарушений, общественной безопасности, охраны порядка, а также связанных с ними социально-политических, демографических, экономических процессов, дестабилизирующих либо позитивных факторов, имеющих существенное значение для конкретной территории на конкретный момент времени.

2 этап – определение миссии ОВД. Термин «миссия», в дополнение к приведенным выше разъяснениям, может определяться согласно словарям и как «ответственная роль, задание, поручение»¹, что не меняет его сути. Миссия деятельности полиции вытекает

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1990. С. 870.

из Федерального закона «О полиции»¹, в связи с чем представляется, что этот этап в систему целеполагания включать нет необходимости.

4 этап связан Л. О. Максимовой с формированием качественных целей. Качественность целеполагания отражается в принципах, установленных Законом «О полиции» (гл. 2).

Другой из важнейших этапов целеполагания – 6 этап означает формулирование количественных целей. Однако постановка целей в количественном выражении не совсем корректна. Какая бы ни ставилась цель в системе МВД, она всегда сопряжена с профессионализмом сотрудников полиции, соблюдением ими законности, ответственностью перед обществом. И все цели, ежегодно вытекающие, прежде всего, из Директив МВД России и решений коллегиальных органов МВД России, должны быть взаимообусловлены и взаимосвязаны.

Что касается построения «дерева целей», то, применительно к специфике системы МВД, отражать главную цель «в стволе» дерева и в «ветвях» – второстепенные задачи и цели, помогающие, в конечном итоге, достичь главную цель, проблематично как для теории, так и для практики, т. к. в деятельности ОВД второстепенных задач и целей нет и быть не может по определению, когда речь идет о безопасности, правах и свободах человека и гражданина и вообще о законности.

Более того, все цели, например, ежегодно устанавливаемые Директивой МВД России, взаимообусловлены и взаимосвязаны. Представляется, что «дерево целей» результативнее может быть востребовано в бизнесе, в личной жизни, что позволяет эффективно планировать задачи, поставив правильные цели.

Особое внимание заслуживает *пятый этап* – оценка целей, которая выступает необходимым инструментом системы управления. В соответствии с приказом МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации», орган внутренних дел оценивается по вневедомственной оценке – по результатам социологических опросов, информации, отражающей мнения населения и ведомственной оценке, включающей экспертную оценку и оценку по результатам деятельности.

Следует отметить, что применение действующей системы оценки функционирования органов внутренних дел, основанной на мне-

¹ О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ по состоянию на 07.03.2018 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 27. Ст. 4238.

нии граждан, позволяет выявить не только проблемные области взаимоотношений институтов гражданского общества с полицией, но и определить пути повышения эффективности деятельности в данном направлении, в частности, за счет качественного и результативного предоставления конкретных правоохранительных услуг.

Однако и здесь возникают определенные сложности, т. к. применяемые критерии оценок вместе с заложенными в их основу формально достигнутыми показателями за предыдущие периоды времени нацелены большей частью во внутрь системы правоохранительных органов как на федеральном уровне, так и на уровнях их территориальных органов, характеризуя и учитывая в основном технологические аспекты правоохранительной деятельности, а не степень защищенности граждан, общества и государства от криминала.

При этом очевидно, что реальными приоритетами в деятельности полиции должны быть гарантированное обеспечение прав, свобод и интересов человека и гражданина, высокий уровень доверия к правоохранительной системе со стороны населения, надежная система общественной безопасности и т. п.

Соответственно, состав или перечень таких критериев может быть разнообразным, формируясь на основе, например, региональных проблем в состоянии правопорядка, а также наличия и распространенности (масштабности) тех или иных криминогенных факторов.

Регулярно осуществляемые общий и частный (проблемный) анализы оперативной обстановки позволяют достаточно точно определить текущие и стратегические приоритеты в деятельности правоохранительных организаций при условии комплексного подхода к изучению показателей государственной и ведомственной статистики, причин жалоб на действия (бездействие) правоохранительных органов и их подразделений, в т. ч. полиции, мониторинга общественного мнения, экспертных оценок, состояния законности в самих правоохранительных структурах, сведений о сотрудничестве (социальном партнерстве) с общественными и иными организациями, а также о взаимодействии с органами власти и местного самоуправления.

В зависимости от проблематики оперативной обстановки и должны определяться приоритеты в деятельности правоохранительных органов, корреспондирующие с системой критериев оценки их работы.

Восьмой этап – ресурсное обеспечение целей. Например, в управлении территориальными органами МВД России их следует рассматривать на макро- (в федеральных масштабах всей страны

или региона) и микро- (в масштабах одного конкретного территориального органа либо его структурного подразделения) уровнях.

К ресурсам органов внутренних дел МВД России, наряду с правовыми, кадровыми, материально-техническими, финансовыми, информационными, следует отнести научные и инновационно-технологические ресурсы, играющие важнейшую роль во всех сферах жизнедеятельности общества и государства.

В данном аспекте персонально на основе установленных нормативов для личного состава различных служб и подразделений также должны рассчитываться и оцениваться трудозатраты, которые могут быть по своему характеру предметными или достаточно трудно прогнозируемыми и рассчитываемыми – управленческими.

Девятый этап – непосредственное установление целей, т. е. описание (формулирование) их качественных и количественных характеристик с помощью критериев и показателей (индикаторов).

Десятый этап – планирование деятельности ОВД по достижению сформулированных целей, т. е. целенаправленное воздействие субъекта управления на управляемые объекты по достижению общественно и государственно значимых целей, ориентированное на утверждение системы социально-гуманистических и правовых отношений, связей и форм взаимодействия субъектов правоохранительной системы государства.

На данном этапе раскрывается суть содержания и реализации механизма управленческой деятельности, выявляется необходимость оптимизации управленческих отношений, определяются условия и выбираются пути повышения эффективности функционирования и развития правоохранительных организаций, в том числе в сфере внутренних дел.

Кроме того, на этом этапе утверждается социальная ориентированность деятельности правоохранительных органов, построение системы профилактики правонарушений, обеспечение безопасности дорожного движения, укрепление связей с общественными организациями и установление доверительных взаимоотношений с гражданами.

Таким образом, в этапности, предложенной Л. О. Максимовой, определение миссии ОВД, формулирование основной цели системы ОВД, формирование качественных целей, формулирование количественных целей, построение «дерева целей» лишь схематично отражают алгоритм современного целеполагания в механизме управления органами внутренних дел.

Исследованный выше процесс целеполагания допустимо дополнить следующими требованиями его формирования:

- осознание и обоснование целей с учетом анализа имеющихся потребностей, проблем с представлением идеального образа (состояния) желаемого будущего;

- преемственность, означающая учет связей между всеми существующими (намечаемыми) целями и задачами, возможность установки их приоритетов;

- направленность на максимально возможное совпадение цели и конечного результата, которая достигается детализацией и конкретизацией описания желаемого состояния;

- включенность в процесс целеполагания участников будущей деятельности по реализации цели;

- научно обоснованное декомпозирование цели в задачи от федерального уровня до целей территориальных правоохранительных органов, их структурных подразделений и персонала в рамках планирования (программирования) мероприятий по достижению цели.

Кроме того, в процессе целеполагания применительно к правоохранительной деятельности органов внутренних дел следует обратить особое внимание на:

- качество анализа показателей уровня преступности, административных правонарушений общественной безопасности, охраны общественного порядка, а также связанных с ними социально-политических, демографических и экономических процессов, позитивных или дестабилизирующих оперативную обстановку факторов, имеющих существенное значение для текущей деятельности конкретного территориального органа МВД России, а также в отдаленной (долгосрочной) перспективе;

- определение эффективного формата визуализации целей;

- особенности (специфику) программирования в сфере внутренних дел с формированием соответствующих детальных планов действий.

Поскольку целеполагание представляет «положение» (или наложение) сформированных целей на реальность, основополагающее значение имеет знание принципов целеполагающей деятельности.

В теории права устоялось мнение, что принципы – «это основные исходные положения, идеи, ведущие начала процесса его фор-

мирования, развития и функционирования»¹. От понимания сущности принципов зависит восприятие процесса целеполагания, взгляд на их функциональную роль, точное понимание замысла целеполагателя и, соответственно, меры по эффективной реализации целей.

Учитывая, что наука целеполагания носит междисциплинарный характер, допустимо рассматривать общие принципы целеполагания как универсальные применительно для сферы внутренних дел в целом и управления органами внутренних дел в частности.

С позиции продуцирования структуры целей в согласованности и взаимосвязи в п. 7 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» законодательно закреплены следующие принципы целеполагания:

- единства и целостности;
- разграничения полномочий;
- преемственности и непрерывности;
- сбалансированности системы стратегического планирования;
- результативности и эффективности стратегического планирования;
- ответственности участников стратегического планирования;
- прозрачности (открытости) стратегического планирования;
- реалистичности;
- ресурсной обеспеченности;
- измеряемости целей;
- соответствия показателей целям².

С учетом изложенных выше в настоящем пособии теоретических положений возможно дополнить данный перечень принципом творческого характера целеполагания, который так же, как и деятельность по ее реализации, есть проявление креативной деятельности субъекта управления, ибо современный менеджер должен иметь не только основательные знания в теории управления, юриспруденции, но и способности к самостоятельному творческому мышлению, потребность к постоянному самосовершенствованию. Кроме того, творческий аспект в процессе формирования целей заключается также в умении генерировать идеи, комбинировать их таким образом, чтобы они в своей совокупности позволяли воспроизвести основную генеральную цель.

¹ Теория государства и права / под ред. Р. А. Ромашова. СПб., 2005. С. 189; Общая теория государства и права. В 2-х т. / под ред. Н. М. Марченко. Т. 2. Теория права. М., 1998. С. 22.

² О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

В связи с этим креативный подход в целеполагании необходим не только как аффилированный с комплексным анализом социальной действительности, но и с историческим и критическим анализом результатов реализации аналогичных целей в прошлом.

Как отмечено выше, выбор цели и ее формулирование возможны только при наличии достоверной статистической информации, в том числе информации о специфике деятельности территориальных правоохранительных органов, их подразделений и служб, т. е. достоверная информация способствует реализации принципа реалистичности цели.

Реальные цели – это те, которые поставлены (намечены) в соответствии с объективными законами материального мира и имеют необходимые средства для своей реализации. Очевидно, что без ясного миропонимания и осмысления процессов изменения и развития правоохранительной системы, а тем более при отсутствии необходимых средств, любая цель для нее становится нереальной.

Мнение о реальности и достижимости цели только при обязательном наличии финансовых и материальных ресурсов разделяется рядом авторов, например, в контексте конституционализма — Н. М. Добрыниным¹. Однако следует отметить, что и обеспеченность целей, и наличие необходимых средств не всегда гарантирует достижение желаемого результата.

Принцип конкретности играет прагматическую роль, т. к. позволяет соизмерять возможности целеполагателей (наделенных соответствующими полномочиями должностных лиц или же специализированных подразделений) с частными ситуациями, конкретными задачами, силами, возможностями, перспективами. То есть цель должна быть максимально конкретной и ясной.

Степень конкретности цели определяется однозначностью восприятия всеми связанными с ней субъектами управления и исполнителями, понятностью и точной терминологией. Когда цели конкретны, то они отвечают на главный вопрос о том, что именно ожидается от их реализации. Кроме того, конкретика целей способствует более точному определению отдельных задач по пути к реализации конечных целей.

Принцип соответствия целей общественным интересам призван максимально способствовать удовлетворению потребности и ожиданий всех членов гражданского общества. Как отмечал Ф. Энгельс,

¹ Добрынин Н. М. О категории целеполагания в контексте конституционализма // Государство и право. 2011. № 11. С. 5–14.

«где нет общности интересов, там не может быть единства целей, не говоря уже о единстве действий»¹.

Не случайно современная государственная правовая политика в сфере внутренних дел нацелена на совершенствование действующего законодательства и правоприменительной практики, поддержание правопорядка, утверждение ценности и уважения личности с учетом специфики российского общества, реального правосознания и исторически обусловленного менталитета.

Именно поэтому цели МВД России как составной части государственной правоохранительной системы должны основываться на общественных потребностях и интересах, служить их публично-правовой реализации.

По смыслу Конституции Российской Федерации институты гражданского общества призваны способствовать реализации интересов всего российского общества, т. к. правовая урегулированность и стабильность связей внутри гражданского общества, их организация в плане самореализации личности, правоуважения, юридически ответственного поведения и есть суть научно обоснованного в публично-правовом выражении целеполагания.

Более того, именно от взаимоотношений и характера взаимодействия государства, общества и личности зависит целенаправленность формирования социально-ориентированной политики государства в различных сферах его жизнедеятельности, включая правоохранительную.

Как и в любой другой, в правоохранительной деятельности принципиально важное значение имеет не только теоретическое, но и сугубо практическое применение системного подхода к выбору приоритетных целей государством, т. к. именно они играют системообразующую роль, обеспечивая согласованность, однонаправленность и целостность развития и функционирования всех правоохранительных органов. Поэтому «нельзя упускать из виду, что социально-политическая и духовно-нравственная ценность цели нередко выявляется только при выяснении ее соотношения с другими целями»².

Так, совершенно очевидно, что достижение определенных согласно Указу Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Феде-

¹ *Энгельс Ф.* Анти-Дюринг. Диалектика природы / пер. Ю. И. Айхенвальд / под ред. В. М. Иванова, 2017.

² *Экимов А. И.* Интересы и право в социалистическом обществе. Л., 1984. С. 50.

рации на период до 2030 года»¹ приоритетных целей, связанных с сохранением населения, здоровьем и благополучием людей, комфортной и безопасной средой для жизни, успешным предпринимательством (вместе с целевыми показателями повышения ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет, созданием условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций) непосредственно зависит от скоординированной по целям деятельности государственной правоохранительной системы.

Таким образом, будучи сложной по своей структуре и видовым свойствам глобальная цель должна формулироваться с учетом внутрисистемных связей и их характеристик, обеспечивающих ее целостность и устойчивость. При этом «важное значение имеет согласованность целей с тем, чтобы они поддерживали и взаимообуславливали друг друга. Необходима обоснованная субординация целей, при которой они как бы «работали» друг на друга и реализация одной цели становилась источником другой. Субординация целей усиливает механизм целеполагания в государственном управлении»².

Каждая целенаправленная деятельность, в том числе в сфере внутренних дел, не может осуществляться без необходимых и достаточных данных о состоянии внешней среды функционирования правоохранительных органов, т. к. правоохранительная система существует не изолированно, сама по себе, будучи взаимосвязанной с другими социальными и природными системами, которые не только образуют ее пассивное окружение, но и являются субъектами взаимодействия и сотрудничества в решении задач обеспечения общественного порядка и безопасности.

При этом субъекты правоохранительных отношений и их обеспечивающие разнообразные структуры играют собственную, вытекающую из их миссии конкретную роль. Например, целеориентированная деятельность законодательных органов является условием эффективного функционирования и развития как конкретных правоохранительных субъектов, так и государственной правоохранительной системы в целом.

¹ См.: О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 // Собрание законодательства РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 4884.

² Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 2006. С. 169.

Аналогичным образом с целями правоохранительной системы связана деятельность органов системы исполнения уголовных наказаний, ФСВНГ России, ТК России и др.

Примером внесистемного взаимодействия, важного с точки зрения целеполагания в профилактике правонарушений, являются так же взаимоотношения системы правоохранительных органов и органов образования, или органов здравоохранения, обеспечивающих лечение представляющих определенную опасность для общества лиц, страдающих алкоголизмом, наркоманией, имеющих отклонения в психике и склонных к девиантному поведению.

Тем не менее проблема разграничения пределов связей правоохранительной системы с окружающей средой с точки зрения целеполагания все же существует, т. к. связь между системой и средой бывает порой настолько тесной, что, естественно, возникают вопросы: принадлежит тот или иной феномен данной системе или окружающей ее среде?

Если этот феномен воздействует на систему, если система не может существовать без этого феномена, то не следует ли отнести его к системе? Полагают, что водораздел следует проводить на основе критерия, заключающегося в участии или неучастии рассматриваемого феномена в создании системного свойства, в характере и степени этого участия¹.

Именно этим обстоятельством обусловлена сложность целеполагания и определения нормативно закреплённой роли в нем различных государственных и негосударственных органов, организаций и иных структур, прямо или косвенно имеющих отношение к обеспечению законности и правопорядка, взаимодействию с населением, общественностью и различными социальными институтами в борьбе с преступностью и предупреждении правонарушений.

Наглядно эта проблема четко просматривается в документах программно-целевого характера, в особенности принимаемых на региональном и районном уровнях, т. к. цели, задачи и состав участников действующих программ правоохранительной и антикриминальной направленности, несмотря на значительную схожесть криминальной ситуации во многих территориально-административных образованиях, а также структуры обуславливающих ее криминогенных факторов могут быть абсолютно разными.

Как следствие, цели, задачи, целевые индикаторы и показатели таких программ зачастую лишь весьма условно корреспондируют

¹ *Афанасьев В. Г.* Общество: системность, познание, управление. М., 1981. С. 31–32.

ся с целями и задачами, целевыми индикаторами и показателями государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»¹.

И лишь отчасти это объяснимо достаточно сложной структурой комплексной цели этой Государственной программы — повышение качества и результативности противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности и безопасности дорожного движения, а также повышение доверия к органам внутренних дел Российской Федерации со стороны населения. К тому же она сама сформулирована как задача высшего порядка в сравнении с задачами согласно ее паспорту — повышение качества и эффективности предварительного следствия; повышение эффективности оперативно-разыскной деятельности и дознания; повышение эффективности охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и государственной охраны имущества; повышение безопасности дорожного движения; ... повышение качества функционирования системы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Система комплексно-профилактического влияния или проблемно-ориентированного воздействия на такое системно и структурно сложное общественно опасное социальное явление, как преступность в контексте решения задач, законодательно возложенных на правоохранительные органы, предполагает определение и выбор в качестве генеральных именно стратегических целей.

Ориентируясь на них, должны быть разработаны и скоординированы последовательно приоритетные направления действий с использованием соответствующих управленческих процедур (например, программирования, связанного с реализацией правоохранительных концепций, доктрин и стратегий) по алгоритму, предполагающему формулирование миссии правоохранительного субъекта (организации), конкретизацию целей противодействия преступности, выбор приоритетов в обеспечении общественной безопасности, разработку правоохранительной стратегии и механизма ее реализации с использованием средств ведомственного и социального контроля на основе стратегического анализа факторов внешней среды (в том числе криминогенного характера) и показателей, характеризующих эффективность правоохранительной деятельности в целом.

¹ См.: Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 // СПС «КонсультантПлюс».

Более того, в практической деятельности правоохранительных субъектов корректировка целей, в силу действия принципа обратной связи, зачастую приводит не только к уточнению формулировки самой миссии, но и к созданию новых, с собственными миссиями организаций либо гибких (программно-целевых) структур, имеющих относительно продолжительный жизненный цикл своего функционирования.

Таким образом, под научно обоснованными целями в стратегическом управлении организацией, функционирующей в правоохранительной сфере, следует понимать социально приемлемые (востребованные) будущие состояния общественной безопасности, достижение которых обеспечивается миссией и реализацией частных (ведомственных) стратегий, корреспондирующих со стратегией государственной правоохранительной системы в целом.

При этом система целей в правоохранительной сфере имеет не только векторный характер, т. е. соответствующую направленность на удовлетворение общественно значимых интересов в области безопасности, но и иерархическое построение, ориентированное на последовательно качественно-положительные изменения в состоянии социальной безопасности на федеральном, региональном, районном (муниципальном), ведомственном и локальном уровнях, описываемое и измеряемое с помощью критериев оценки по показателям, учитывающим специфику деятельности конкретных правоохранительных субъектов (организаций).

В свою очередь, направленность и приоритетность их целей объективно обусловлена закономерно проявляющимися положительными либо отрицательными тенденциями процессов, фиксируемых в правоохранительной сфере в целом, которые должны быть своевременно обнаружены и оценены с точки зрения появления новых рисков и угроз, которые могут повлечь за собой корректировку всей правоохранительной стратегии путем внесения соответствующих поправок в уголовное, уголовно-процессуальное либо административное законодательство или изменение правоохранительной структуры с созданием, к примеру, новой федеральной службы¹.

В правоохранительной сфере принятие таких стратегически важных решений происходит, как правило, в разрезе долгосрочно-

¹ См.: О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации: Указ Президента РФ от 30 сентября 2016 г. № 510 (ред. от 31.12.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 10.10.2016. № 41. Ст. 5802; О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федер. закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 20.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 04.07.2016. № 27 (Часть I). Ст. 4159.

го целеполагания и относится к компетенции высших органов законодательной и исполнительной власти, что не исключает участия в этом процессе законодательных органов регионального уровня и самих правоохранительных субъектов – реципиентов, реализующих стратегические цели в правоохранительной сфере: Генеральной прокуратуры России, МВД России, ФСБ России, Минюста России и др.

По канонам классического менеджмента выбранная на высшем уровне государственного управления стратегия последовательно трансформируется в иерархии управленческих структур правоохранительных субъектов (организаций) и должна конкретизироваться в их стратегических целях по всем видам правоохранительной деятельности. При этом вполне логично установление цели каждого последующего уровня в очередности от высшего к низшему, т. е. после формирования общегосударственной стратегии на федеральном уровне.

Механизм выстраивания стратегий должен предусматривать наличие у правоохранительных субъектов (организаций) их собственных целей и возможные эффекты их сочетания с внешними целями, т. е. целями всей государственной правоохранительной системы, ограничивающими допустимые пределы требуемых состояний сегментов правоохранительной сферы, не исключая при этом разработку внутренних стратегий самими правоохранительными субъектами с определением множества актуальных и приоритетных целей, продиктованных спецификой содержания правоохранительной деятельности, а также состоянием или особенностями складывающейся оперативной обстановки.

Это касается, например, самостоятельности в обосновании количества и штатной численности подразделений в структуре центральных органов управления правоохранительных субъектов федерального уровня, разработки локальных (ведомственных) нормативных правовых актов, регулирующих в том числе деятельность по целеполаганию, организации системы профессионального образования, переподготовки и повышения квалификации кадров, порядка формирования важнейшего для стратегического управления кадрового резерва и т. п.

Как отмечалось выше, в процессе целеполагания после определения глобальных, вытекающих из миссии целей правоохранительных субъектов для их реализации необходима трансформация (декомпозиция) каждой цели в конкретные задачи.

Однако разнообразие целей и, соответственно, вытекающих из них задач у субъектов правоохранительной деятельности систе-

мы чрезвычайно велико и поэтому требует применения специальных методов и процедур, например, сетевого моделирования или алгоритмов построения, так называемого в научной литературе «дерева целей», представляемого в виде упорядоченной иерархии соподчиненных, взаимозависимых стратегических целей всех субъектов (организаций), функционирующих в правоохранительной сфере.

По мнению В. Б. Коробова¹, в управлении правоохранительной сферой в силу своей многоступенчатости и сложности процесс формирования целей не терпит шаблонов и стандартных подходов, поэтому предполагает соблюдение следующих логически и структурно объединенных с уже описанными выше на теоретическом уровне следующих правил:

1) точность формулировок и исключение двусмысленного их толкования;

2) измеряемость с помощью системы соответствующих специальных для правоохранительной деятельности качественных и количественных показателей;

3) этапность (последовательность) и определенность (обязательность) сроков достижения выбранных целей;

4) разграничение компетенции в ответственности руководителей в иерархии разных уровней управления и исполнения целеустанавливающих управленческих решений;

5) мотивация направленности действий персонала в достижении цели, связанная с системой стимулирования (вознаграждения);

6) корреспондирование цели системы (например, территориального органа Министерства внутренних дел) и отдельных коллективов исполнителей (его структурных подразделений);

7) гарантированное ресурсное обеспечение деятельности правоохранительных субъектов во взаимосвязи с намечаемыми целями;

8) интерпретация (формализация) целей с помощью системы соответствующих им критериев;

9) адаптивность цели к возможным изменениям условий функционирования либо состояния управляемого объекта или управляющей им системы.

Кроме того, так как целеполагание, в том числе стратегическое, в правоохранительной сфере связано с достаточно сложным меха-

¹ Коробов В. Б. Целеполагание в стратегическом управлении правоохранительной сферой: учебное пособие / В. Б. Коробов, Н. А. Андреев, М. Ю. Воронин. М.: Академия управления МВД России, 2016. С. 30.

низмом управления протекающими в ней процессами, иерархически разветвленные цели могут быть упорядочены и представлены в виде «дерева целей» также с соблюдением выработанных теорией и практикой определенных правил.

Так, следует учитывать больший масштаб и относительную продолжительность периода времени реализации целей более высокого уровня по отношению к целям более низкого уровня, выступающих средством их достижения.

Как правило, краткосрочно реализуемые цели выводятся из долгосрочных, конкретизируют и детализируют их на условно определенных правоохранительными субъектами этапах процесса достижения стратегических целей на основе общего (комплексного) анализа оперативной обстановки, позволяющего определить реальное состояние и потенциал как самой правоохранительной структуры, так и внешней среды ее функционирования.

При этом правильность формирования «дерева целей» на каждой последовательной стадии управления в правоохранительной сфере проверяется (подтверждается) с помощью обратной связи между требуемым и реально достигнутым уровнем безопасности личности, общества, государства во всех областях его жизнедеятельности.

Не менее важную роль в процессе формирования «дерева целей» играет идентификация (отождествление или установление совпадений) и квантификация (количественное описание) целей с установлением специальных, выбранных именно по отношению к ним критериев и оценочных показателей, которые позволяют разграничить оценку состояния преступности и оценку деятельности самих правоохранительных органов по борьбе с ней, т. к. она и изменения в ней в большей степени определяются общими социально-экономическими условиями, нежели качеством организации правоохранительной деятельности.

Поэтому рост и структурные негативные изменения преступности, как считают многие криминологи, лишь в некоторой степени связаны с деятельностью правоохранительных субъектов¹, поскольку, например, полиция в иерархии взаимосвязанных с ее компетенцией криминогенных и иных факторов находится примерно на тридцатом месте.

Следовательно, нельзя ставить только перед одной правоохранительной системой, а тем более перед ее отдельно взятыми правоохранительными организациями, в том числе органами внутренних

¹ См., например: Долгова А. И. Криминология: краткий учебный курс. М., 2006. С. 75.

дел, в качестве стратегической и иных целей количественные и качественные параметры состояния преступности в стране, ее регионах и в конкретных территориально-административных образованиях, так как на состояние преступности влияет множество социальных и других факторов, лишь косвенно или вообще не взаимосвязанных с деятельностью правоохранительных организаций.

Вместе с тем вполне допустимы формулировки целей в части установления требуемого уровня обеспечения качества расследования преступлений, организации оперативно-разыскной деятельности, охраны общественного порядка, оперативности реагирования на заявления и обращения граждан, государственной защиты лиц, нуждающихся в ней, и т. п.

При этом оценка эффективности механизма целеполагания как функции государственного управления в данной сфере должна быть комплексной (многоаспектной), с применением различных подходов к ней в зависимости от ее сути.

Так, в научной литературе используются следующие важные в рассматриваемом контексте дефиниции:

а) техническая (или технологическая) эффективность, которая выражает соотношение между результатами и затратами, при этом за единицу полезного результата принимается объем физически и интеллектуально выполненной работы (как аппаратом управления, так и организацией в целом);

б) экономическая эффективность – выражает соотношение между затратами и результатами, при котором за единицу конечного результата могут приниматься данные о косвенных (вторичных) результатах и эффектах;

в) социальная эффективность – выражает соотношение между результатами и затратами (показателями технической эффективности), рассчитанными первым способом, с показателями эффективности и качества оказанных, например, правоохранительных услуг. Считается, что именно этот метод позволяет точнее интерпретировать данные и сделать выводы об эффективности процесса управления в части целеполагания.

Таким образом, эффективность государственного управления может оцениваться по-разному с использованием таких понятий, как «затраты», «работа» и «результат».

Затратность социального управления, как и любого другого вида деятельности, характеризуется трудозатратами, измеряемыми, например, в человеко-часах, посто-сменах и т. п. Она непосредственно связана с работой, выполняемой управленческим персоналом в течение определенного периода времени.

Однако показатели, характеризующие затратность и работу, позволяют судить об их объеме, но не о том, насколько эффективно была организована управленческая деятельность в целом и в части целеполагания (т. е. об их качестве), и вообще, о соответствии результатов управленческого труда поставленным целям.

Поэтому в оценке эффективности акцент должен быть сделан не только на использовании категории «результат», который, к тому же, должен поддаваться измерению, но и на взаимосвязанные с ним и ожидаемые эффекты.

Следует также учитывать особенности управления полицейской деятельностью, обусловленные и в России и за рубежом неизбежно возникающей трудностью оценки эффективности работ, результаты которых объективно лишь весьма условно поддаются измерению с помощью количественных показателей (например, доверие граждан, положительный имидж, уровень безопасности или защищенности личности, общества и т. п.), что затрудняет либо не позволяет сделать однозначные выводы о степени достижения поставленных целей и, соответственно о том, насколько совершенно организована управленческая деятельность правоохранительной организации, в частности, и правоохранительной системы в целом.

Напротив, если же вопрос касается работы, например, тыловых подразделений, то в качестве основного метода измерения уровня эффективности рассматривается метод учета издержек, позволяющий с достаточной точностью определить соотношение между работой и сопутствующими ей затратами, рассчитать удельные издержки, которые и будут являться показателями, с помощью которых целесообразно оценивать эффективность тех или иных видов работ.

Между тем следует заметить, что и все другие возможные аналогичные показатели так или иначе рассматриваются в контексте полученных результатов, то есть, можно утверждать, что существуют два основных подхода к оценке эффективности управления правоохранительными органами: когда акцент делается на затраты, которые и ограничивают возможные результаты их деятельности, либо когда результаты деятельности превалируют по отношению к затратам, а сам вопрос об эффективности становится второстепенным, имеющим несущественное значение.

Таким образом, процесс целеполагания можно выстроить «от затрат» в контексте ожидаемого или вероятного эффекта либо от желаемого программируемого результата, лишь формально (процедурно) связанного с объемом выполненной работы (затратами) и выбором способов ее осуществления (подход, ориентированный

больше на эффект, в том числе по известному принципу, когда цели «оправдывают» средства их достижения).

Несмотря на то что метод оценки эффективности путем измерения только уровня затрат довольно примитивен и, по определению, не позволяет объективно оценить собственно эффективность как таковую, он дает возможность оценить и минимизировать «технологические» издержки целеполагания, исходя из интересов и прав гражданского общества как основного потребителя правоохранительных услуг.

Аналогичный подход к определению эффективности просматривается и в зарубежной научной литературе, т. к. предполагает соотношение элементов все той же описанной выше триады:

- а) цель (со степенью ее достижения);
- б) затраты (средства) для достижения цели;
- в) конечный результат действий по достижению цели.

В результате рассмотрения цели как наиболее важной дефиниции теории управления, характеризующей направленность любого вида деятельности, и по своей сути в правоохранительной сфере тождественной понятию состояния (или уровня) удовлетворения потребностей общества в безопасности, можно сделать вывод о том, что именно она служит ориентиром не только эффективного функционирования всей правоохранительной системы, но и в построении организационного механизма ее реализации вместе со своевременным, необходимым и достаточным ресурсным обеспечением как обязательным условием реализации стратегических целей и развития правоохранительной системы в стратегической перспективе.

Ведь не случайно замечено, что «неисполнимость человеческих целей означает либо неправильное осознание объективных законов природы, либо отсутствие необходимых средств достижения поставленных целей»¹.

Этап целеполагания допустимо отнести к начальной стадии и организационного проектирования, и стратегического планирования деятельности уже сформированной организации, и программно-целевого управления достаточно широко распространенными в правоохранительной сфере гибкими (или временными) структурами.

При организации управления по целям они выступают в деятельности всех правоохранительных организаций и их подразделений тем связующим звеном управления, которое придает всей госу-

¹ Славин Б. Ф., Чесноков В. С. Общество как целевая самоуправляемая система. Научное управление обществом. М., 1976. Вып. 10. С. 24.

дарственной правоохранительной структуре новые системные свойства, которые появляются в силу эмерджентности.

Кроме того, именно цели являются эталоном, необходимым для организации механизма контроля с использованием обратной связи и оценки степени соответствия процессов управления заданным параметрам.

Таким образом, цели и самостоятельных правоохранительных организаций, и объединяющей их государственной правоохранительной системы в целом, в момент формулирования и в процессе реализации органично связаны с функциями управления — планированием, организацией, мотивацией и контролем.

Они должны быть иерархически связаны и корреспондироваться с другими целями, устанавливаемыми государством в политике, экономике, культуре, духовно-нравственной и других сферах его жизнедеятельности.

Для практического целеполагания в деятельности правоохранительных органов не менее важен вопрос о приоритетах в выборе и очередности решения задач, вытекающих из намечаемых государством стратегических целей с учетом актуальности проблематики обеспечения общественной безопасности.

Представляется, что для этого могут быть применены уже разработанные в правоохранительной сфере методики, процедуры и алгоритмы мониторинга общественного мнения, комплексного анализа состояния оперативной обстановки, экспертных оценок, прогнозных оценок возможного появления новых рисков и угроз, а также цифровые технологии с использованием искусственного интеллекта.

Методологически правильно, как это уже отмечено выше, исходить из того, что задача является не только подчиненной, но и разнотенностной по отношению к цели категориям. Она представляет собой совокупность исходных для начала процесса управления данных, условий и ограничений, требующих их преобразования в новое требуемое или желаемое, определяемое выбранной моделью цели состояние, путем последовательно выполняемых стандартных, нормативно, организационно и ресурсно обеспеченных действий (функций).

Сами же задачи можно сформулировать исходя из необходимости достижения требуемого либо желаемого результата или потребности в организации и осуществлении определенного вида деятельности.

По своей сути решить задачу означает устранить неопределенность в выборе средств и методов материализации намеченных целей, что позволяет комплексно спланировать (запрограммиро-

вать или настроить) функционирование правоохранительных организаций и правоохранительной системы в целом в соответствии с требуемыми для достижения цели количественными и качественными параметрами.

Поскольку понятия «цели», «задачи» и «функции» органически взаимосвязаны, вполне допустима разработка по аналогии с «деревом целей» соответствующих ему «дерева задач» и «дерева функций».

Для целеполагания также принципиально важно юридическое закрепление как самого механизма процесса целеполагания, так и сформированных с его использованием целей.

Для этого Президентом Российской Федерации, федеральными органами законодательной и исполнительной власти издаются соответствующие, уже упомянутые выше, применительно к деятельности правоохранительных организаций многочисленные нормативные правовые акты, утверждающие в том числе стратегии, концепции, доктрины, которые не только содержат цели и задачи в той или иной сфере общественной жизни, но и определяют средства и алгоритмы их достижения.

Таким образом, с помощью права фиксируются социально значимые цели, которым системно придается обязательность, всеобщность, нормативность и устойчивость.

Более того, в Российской Федерации, как правовом государстве, каждая цель в правоохранительной сфере должна соответствовать главенствующим в праве принципам гуманизма, справедливости, законности, демократизма и гласности. Поэтому многие ученые отмечают, что именно право служит наиболее легитимным средством объективации целей, выполняя целевую функцию¹, а также являясь основным ресурсом их реализации², т. к. «в правовой цели непосредственно выражается опережающее отражение сознанием действительности, и в этом состоят творческие потенции законодательства по преобразованию действительности»³.

Кроме того, в связи с очевидной необходимостью решения стратегически долгосрочных задач в правоохранительной и правозащитной сферах для практической деятельности правоохранительных органи-

¹ См., напр.: Керимов Д. А. Свобода, право и законность. М., 1960. С. 119, 126; Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. С. 228.

² Атаманчук Г. В. Указ. соч. С. 176.

³ Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). С. 297.

заций особое значение приобретает целеориентированность и целеустремленность стратегии правотворчества и правоприменения.

Со всех точек зрения на роль права в управлении очевидно, что развитие законодательства только в свете правильно избранных устойчивых целей и целевых установок способствует наиболее полноценному раскрытию его регулятивного потенциала¹.

Для органов и подразделений системы МВД России цели фиксируются в специальных программно-целевых правовых актах и представляют собой квинтэссенцию основных приоритетов государственной политики, служат ориентиром для организации эффективного взаимодействия и социального партнерства с другими правоохранительными организациями, органами власти и управления, институтами гражданского общества.

К числу таких правовых актов программно-целевого характера могут быть отнесены принимаемые в специальном порядке с утверждением постановлениями, решениями и приказами государственные, федеральные целевые и ведомственные, региональные и муниципальные программы правоохранительной и антикриминальной направленности, определяющие и реализующие содержание отдельных направлений правовой политики, рассчитанные на относительно долгосрочные периоды ее реализации.

В рассматриваемом аспекте не менее важны ежегодные Послания Президента Российской Федерации, ведомственные директивы, приказы, правила, инструкции и другие аналогичные документы в сочетании с особой, а точнее, главной ролью Конституции Российской Федерации, декларативно закрепляющей цели и задачи развития российского общества и государства, в том числе в вопросах обеспечения безопасности и защищенности общества и государства от преступных посягательств.

Данное мнение убедительно обосновывается в научных исследованиях конституционализма, позволяя сделать вывод о том, что именно Конституция должна в первую очередь ставить перед обществом некие цели и задачи. Это ее важнейшая функция как инструмента управления обществом и государством, в котором прочие функции носят только факультативный характер»².

История, теория и практика государственного управления также доказывают очевидную необходимость публичного закрепле-

¹ *Хабриева Т. Я.* Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепции развития российского законодательства. М., 2010. С. 17.

² *Добрынин Н. М.* О категории целеполагания в контексте конституционализма // Государство и право. 2011. № 11. С. 8.

ния наиболее значимых для развития государства и его институтов целей, что в контексте обеспечения безопасности способствует консолидации общества, упорядочивает соответствующие общественные отношения, создает условия для творческого совершенствования механизма целеполагания в рамках социального партнерства.

Данный подход позволяет своевременно и конструктивно реализовать возможность объективно обусловленной корректировки целей с их переоценкой и уточнением соответствующих им системных задач, что может сопровождаться существенными изменениями в механизме целеполагания в части применения более совершенных инновационных методов, средств и организационно-управленческих процедур.

Таким образом, необходимый для научного управления механизм целеполагания в деятельности организации, функционирующей в правоохранительной сфере, в том числе внутренних дел, приобретая связь с практикой, периодически требует творческого совершенствования и имеет свои особенности, которые необходимо учитывать при программировании правоохранительной деятельности в целом.

Заключение

Результаты проведенного в пособии анализа теоретических, методологических и практических аспектов целеполагания в управлении деятельностью правоохранительной организации, в том числе в сфере внутренних дел, позволяют сделать выводы, представляющие интерес для теории и практики целеполагания в целом.

В контексте механизма противодействия преступности особое место отводится правосозидательной, правоисполнительной и правоохранительной деятельности управленческого персонала и личного состава органов внутренних дел, который в рамках действующего законодательства постоянно сталкивается с организационно-технологической структурой принятия решений комплекса взаимосвязанных и взаимообусловленных задач, соподчиненных общей целью правоохранительной деятельности в обеспечении общественного порядка, профилактике правонарушений, борьбе с преступностью.

Вместе с тем определение и постановка целей, как в интересах МВД России, так и в обеспечении деятельности его территориальных органов, других правоохранительных организаций выступают главенствующими и основополагающими факторами, определяющими реальность управленческой деятельности в системе МВД России и ее эффективность.

В связи с этим в пособии проведен системный анализ теоретических, общенаучных аспектов процесса целеполагания, современных реалий практики управленческой деятельности органов внутренних дел как правоохранителей по целям и планируемым результатам, структуры и содержания целеориентированного воздействия на процессы борьбы с преступностью.

Всестороннее рассмотрение различных аспектов теории и практики исследуемой проблематики позволило сконцентрировать внимание на основе подлинного целеполагания, которую формирует познание объективных закономерностей развития общества, являющихся источниками целей, вырабатываемых субъектами управления, а также сделать вывод о том, что, чем точнее цели отражают закономерности происходящих в обществе процессов и их тенденций, тем эффективнее социальная деятельность в целом, в том числе в правоохранительной сфере.

Кроме закономерностей, важными целеформирующими факторами являются потребности, интересы и реальные возможности общества или любого из образующих его компонентов. Именно поэтому сам процесс целеполагания должен рассматриваться, пре-

жде всего, как деятельность по выявлению и анализу потребностей управляемого объекта в услугах, образовательном, интеллектуальном или информационном продукте с учетом реальных возможностей их наиболее полного удовлетворения.

Теоретический анализ научной цивилистической литературы показывает недостаточно широкое отражение сущностной характеристики термина «целеполагание». В то же время научное определение феномена «целеполагание», его проблем выступает предметом исследования ученых: философов, социологов, психологов, педагогов, юристов. При этом различие в подходах, исходя в основном из канонов классической теории государства и права в исследовании социальных закономерностей, обусловленных особенностями отдельных областей научного познания, демонстрирует несостоятельность определения и формулирование целей в контексте только позитивного прогнозирования результатов совершенствования организации деятельности правоохранительных структур по борьбе с преступностью.

Исследование имеющихся в современной научной литературе поливариантных сторон категории «целеполагание» позволяет отметить наличие во всех теоретических построениях ученых философской основы базового понятия «цель».

Опираясь на труды ученых-юристов, философов, психологов, дидактиков, в той или иной мере исследовавших отдельные аспекты целеполагания, а также приведенные выше теоретические поиски, возможно сформулировать понимание терминов «цель» и «целеполагание» в контексте управления в правоохранительной деятельности различных правоохранительных организаций, включая органы внутренних дел.

Так, целью органов внутренних дел может быть основанная на общественных интересах и ценностях потенциальная модель идеального состояния заранее осмысленного желаемого (требуемого) результата специально-правовой профессиональной деятельности субъектов, ориентированных государством на эффективность ценностно-нормативной системы, посредством комплексных воздействий на систему (механизм) управления как объект.

Целеполагание посредством управленческих структур, обеспечивающих правоохранительную деятельность, – это целенаправленный процесс осмысления общей цели всей системы органов внутренних дел, на основе которой личный состав выполняет функциональные обязанности, решает задачи в согласии с миссией полиции (обеспечение общественной безопасности населения России, служ-

ба правде и справедливости, противодействие преступности и защита от нее).

Центральным аспектом целеполагания является определение цели через механизмы, формы реализации в процессе целеполагания, являющиеся действенным фактором социальной деятельности. Правовое воплощение ценностей характеризуется наличием правового обеспечения. Придание этим ценностям практической силы закона позволяет направить развитие всех общественных отношений, задать главные ориентиры в организационно-управленческих аспектах.

За последние почти три десятилетия правовой системой России создан целый ряд программных документов, существенным образом влияющих на формирование практически всех элементов правовой системы, с точки зрения управления ею: стратегии, концепции, доктрины.

Во исполнение и в соответствии с ними разрабатываются и принимаются федеральные и региональные законы, подзаконные нормативные правовые акты, целевые программы. Ряд этих документов принимается в системе правового регулирования обеспечения национальной безопасности.

Однако среди ученых единое мнение в отношении предназначения, места и роли в системе управления правоохранительной деятельностью программно-стратегических документов только формируется в контексте их комплексного практического применения, ориентированного на единую общую цель – социально приемлемый уровень безопасности.

Анализ текстов концепций, стратегий, представляющих «систему современных приоритетов, целей, принципов, основных направлений, задач и механизмов реализации», показывает, что четкой грани между ними не усматривается. Поэтому утверждение указом Президента Российской Федерации, Правительством Российской Федерации того или иного документа – доктрины, положения, программы – придает ему характер официального общеобязательного целеориентированного акта.

Программно-целевые документы формируются не только на общегосударственном и ведомственном уровнях, но и на региональном и других уровнях управления. Так, в настоящее время МВД России систематически принимает такие нормативные правовые акты, как приказы, положения, уставы, инструкции и т. д. Но основными актами, предписаниями, на основе государственно-правовой политики, приоритетов, законов, определяющими кратко-

срочные перспективы развития органов внутренних дел, системой целей и задач МВД России все же являются директивы.

Исследование содержания директив МВД России в контексте модернизации общества с учетом реальных криминалистических тенденций, а также института полиции, в соответствии с принятым Федеральным законом «О полиции», путем компорирования приоритетных направлений, целей позволяет сгруппировать их по отдельным блокам:

- цели обязательно-постоянные;
- цели, обоснованные актуальностью и значимостью;
- перспективные цели.

Кроме того, некоторые проблемы в определении целей могут быть результативно решены во взаимодействии с другими правоохранительными органами в рамках механизма координации деятельности по комплексному программированию и целеполаганию по таким важнейшим направлениям организационной деятельности органов внутренних дел, как профилактика правонарушений, противодействие коррупции, незаконному обороту оружия, наркотиков, деятельность по предупреждению преступности среди несовершеннолетних, и др. При этом определение стратегических целей не всегда происходит с учетом их адаптации территориальными органами к конкретным условиям деятельности регионального аспекта.

Учитывая, что наука целеполагания носит междисциплинарный характер, допустимо рассматривать принципы целеполагания как относительно правоохранительной сферы в целом, так и управления в органах внутренних дел.

С позиции продуцирования структуры целей в согласованности и взаимосвязи принципы целеполагания законодательно сформулированы в п. 7 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевому принципу.

Возможно дополнить данный перечень следующими принципами целеполагания: творческий характер целеполагания, конкретность, соответствие общественным интересам, системность целей правоохранительной деятельности, юридическое закрепление.

В связи с этим можно предположить, что для выработки курса дальнейших реформ системы МВД потребуются не только проведение специального научного исследования в контексте целеполагания, но и применения программно-целевой методологии в целом.

На сегодняшний день оптимизационный подход к совершенствованию управленческой деятельности органов внутренних дел в рамках целеполагания с учетом приоритетности интенсификации как процесса (модели) дальнейшего развития предполагает ограничение численности сотрудников полиции, установление пределов документооборота, пересмотр в целях исключения непрофильных функциональных обязанностей сотрудников органов внутренних дел, установление адекватных критериев оценки деятельности полиции.

В глобальном плане все эти критерии, необходимые для процесса целеполагания, допустимо сконцентрировать в комплексной стратегии, учитывающей нравственные императивы и сферу разума, объективно слабо поддающиеся юридическому регулированию в правоохранительной сфере.

Особенно важным представляется формирование нравственно-духовных ценностей, менталитета самоограничения и ответственности каждым членом общества, но не игнорируя социального фактора, экономического детерминизма, в связке «общество-человек». Это медленный, трудный и многогранный процесс, необходимость которого во все времена школа развития личности никогда не ставила под сомнение. Тем не менее современное общество с его культурой, нравственными и моральными ценностями поставлено в полную зависимость от его материального уровня жизни и характеризуется трудноразрешимыми объективными противоречиями.

Возможно, что для эффективного процесса социального целеполагания и в публичной, и в правоохранительной сфере, при всем разнообразии менталитета и религиозных конфессий в России, необходима разработка программной концепции эволюционного развития духовно-нравственного потенциала общества и принятие Духовно-нравственного кодекса человека. Однако главным действием по организации всего процесса формирования нравственных критериев и приоритетов в ценностях жизни должно быть установление духовно-нравственной ветви во власти всех уровней.

Таким образом, в овладении искусством грамотной постановки целей в деятельности правоохранительной организации, в том числе органов внутренних дел, важны понятийные аспекты целеполагания на основе принципов, характерных для совершенствования правоохранительной практики, соответствия управления реалиям

оперативной обстановки, основным требованиям и положениям теории управления.

Результаты научно-исследовательской работы, приведенной в рамках подготовки настоящего пособия, могут способствовать развитию теоретических и прикладных основ организационного обеспечения и правового регулирования целеполагания в правоохранительной деятельности территориальных органов МВД России, совершенствованию нормативного правового регулирования общественных отношений в указанной области, росту правовой культуры и правового сознания личного состава органов внутренних дел Российской Федерации.

Список литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: офиц. текст (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ; от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 9. Ст. 851
2. О полиции: федер. закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (по состоянию на 07.03.2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 27. Ст. 4238.
3. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru.
4. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 20 ноября 2013 г. // Интернет-версия системы ГАРАНТ.
5. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № Пр-1666 // Интернет-версия системы ГАРАНТ.
6. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 // Интернет-версия системы ГАРАНТ.
7. Военная доктрина Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976 // Российская газета — Федеральный выпуск № 6570 (298) 30 декабря 2014 г.
8. Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 г. № 690 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 24, ст. 3015.
9. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. №207-р (ред. от 31.08.2019) // Интернет-версия системы ГАРАНТ.

10. Национальная стратегия противодействия коррупции: указ Президента РФ от 13 апреля 2010 года № 460 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 16. Ст. 1875.

11. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Интернет-версия системы ГАРАНТ.

12. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 // Интернет-версия системы ГАРАНТ.

13. Инструкция по организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации: приложение к приказу МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации».

14. О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 // Интернет-версия системы ГАРАНТ.

Основная литература

1. *Азархин А. А.* Целеполагание в современном законодательстве: к вопросу об эффективности правовой политики в России // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 51–54

2. *Азархин А. В.* Цель и целеполагание в правотворчестве как критерий эффективности гражданского законодательства // Вестник Волжского университета имени В. Н. Татищева. № 2. Т. 1. 2016.

3. *Анисимов О. С.* Цели и ценности в сущностном определении и построении программ субъекта жизнедеятельности (теория и практика) // Мир психологии. 2008. № 4. С. 178–189.

4. *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., 2012. № 6. С. 75–78.

5. *Веснин В. Р.* Стратегическое управление: учебное пособие по специальности «Менеджмент организации» / В. Р. Веснин, В. В. Кафидов. СПб., 2009.

6. *Власов Б. Е.* Программно-целевое управление в органах внутренних дел: уч. пособие / Б. Е. Власов. М.: Академия управления МВД России, 2018.

1. *Гладких В. Г.* Теоретические основы целевого управления учреждением образования: дис. ... д-ра пед. наук. Оренбург, 2001.
2. *Дмитриева И. А.* Развитие способности к целеполаганию у студентов и аспирантов: дис. ... канд. психол. наук. Казань, 2011. С. 44.
3. *Добрынин Н. М.* О категории целеполагания в контексте конституционализма // Государство и право. 2011. № 11. С. 5–14.
4. *Егорова Ю. А.* Роль целеполагания в системе управления // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2010. № 9.
5. *Ефимова Н. П.* Федеральные целевые программы: проблемы реализации / Н. П. Ефимова, С. А. Ананьева // Финансы. 2006. № 9. С. 20–21.
6. *Жемчугов А. М.* Цель предприятия и стратегия ее достижения / А. М. Жемчугов, М. К. Жемчугов // Менеджмент в России и за рубежом. 2011. № 3. С. 25–32.
7. *Жемчугов А. М.* Цель и целеполагание в теории социальной организации // Проблемы экономики и менеджмента. 2012. № 4 (8). С. 6–13.
8. *Загороднюк В. П.* Целеполагание в практике, культуре, познании. Киев, 1991.
9. *Ильевич Т. П.* Технология проектирования учебных задач в контексте личностно-ориентированного целеполагания: дис. ... канд. пед. наук. Ростов н/Д, 2001.
10. *Исаев А.* К вопросу об опережающем отражении как предпосылке целеполагающей деятельности // Межвузовская научно-теоретическая конференция аспирантов. Ростов-на-Дону, 1972.
11. *Калинина Л. Е.* Программно-целевой метод государственного управления / Л. Е. Калинина // Российская юстиция. 2012. № 12. С. 36–37.
12. *Кара-Мурза С. Г., Соловьев А. И., Багдасарян В. Э.* Управление развитием: от прогнозирования будущего к его конструированию (идеи, методы, институты). Материалы научного семинара. Вып. № 9. М.: Научный эксперт, 2011.
13. *Керимов Д. А.* Категория цели в советском праве // Известия вузов. Правоведение. 1964. № 3. С. 31.
14. *Киричек Е. В.* Реформа полиции в России: проблемы и перспективы // Власть. 2014. № 7.
15. *Киричук С.* Программно-целевой метод как элемент формирования местных бюджетов / С. Киричук // Экономическая политика. 2012. № 6. С. 165–170.

22. *Конев А. Н.* Идеологические основы целеполагания в современном отечественном уголовном процессе / Вестник Нижегородской Академии МВД России. 2016. № 2 (34). С.162—166.

23. *Коробов В. Б.* Целеполагание в стратегическом управлении правоохранительной сферой: учебное пособие / В. Б. Коробов, Н. А. Андреев, М. Ю. Воронин. М.: Академия управления МВД России, 2016.

24. *Коростылева Н. Я.* Педагогическое целеполагание в современной школе, как объект управления: дис. ... канд. пед. наук. СПб., 2002.

25. *Лебедев О. Е.* Теоретические основы педагогического целеполагания в системе образования: дис. ... д-ра пед. наук. СПб., 1992.

26. *Литвак Б. Г.* Разработка управленческого решения. М., 2001.

27. *Максимова Л. О.* Автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юридич. наук «Целеполагание в управлении органами внутренних дел». М.: Академия управления МВД России. 2003.

28. *Митькин А. Н.* Стратегическое целеполагание в системе государственного управления экономикой: автореферат на соискание ученой степени канд. эконом. наук. М., 2008.

29. *Мусатов Д. А.* Выработка целей, приоритетных задач и показателей правоохранительной деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения национальной безопасности на федеральном уровне // Образование. Наука. Научные кадры. 2016. № 3. С. 78—80.

30. *Мусатов Д. А.* Особенности целеполагания в правоохранительной деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации // Закон и право. 2016. № 8. С. 120—122.

31. *Мусатов Д. А.* Цель как управленческая категория и ее значение для правоохранительной практики органов внутренних дел Российской Федерации // Современные гуманитарные исследования. 2017. № 3 (76). С. 60—62.

32. *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.

33. *Перегудов Ф. И., Сагатовский В. Н., Ямпольский В. З.* Принципы декомпозиции целей и методика построения дерева целей в системах организованного управления // Кибернетика и вуз. Томск, 1975, вып. 8.

34. *Попов, А. П.* Целеполагание в современном отечественном уголовном судопроизводстве: монография / А.П. Попов. М.: Директ-Медиа, 2014.
35. *Прохоров А. М.* Русская модель управления. М., 2002.
36. *Пожарский Д. В.* Вопросы целеполагания и целеосуществления в российском государстве на современном этапе // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 5. С. 52
37. *Рысина Е. П.* Значение цели с точки зрения правовых норм // Современное право. 2011. № 1. С. 3.
38. *Селезнева Е. В., Мельничук А. С.* Способность к целеполаганию как фактор стратегичности жизни // Мир психологии. 2009. № 4. С. 215—223.
39. *Толстик В. А., Азархин А. В.* Некоторые теоретико-методологические проблемы целеполагания в законодательстве // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. № 6 (76). С.73.
40. *Чернов В. В.* Восточная стратегия России: цивилизационное измерение // Образование и право. 2017. № 6. С. 87—98.
41. *Чернов В. В.* «Новое освоение» восточных регионов России как национальный проект. Трансформации социального мира в современную эпоху: сб. науч. тр. / ФГБОУ ВУ «ИГУ»; [науч. ред: Т. И. Грабельных]. – Иркутск: Оттиск, 2019. – 410 с. С. 41-43.
42. *Экимов А. И.* Категория цели в советском праве: автореф. дис. ...канд. юрид.наук. Л., 1970.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Учебное издание

**ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ В УПРАВЛЕНИИ ОРГАНИЗАЦИЕЙ
В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

Учебно-методическое пособие

Редактор *Л. С. Орлова; М. А. Фильчагина*
Верстка : *С. Н. Портнова*

Подписано в печать 22.09.2020. Формат $60 \times 84 \frac{1}{16}$.
Усл. печ. л. 4,65 . Уч.-изд. л. 4,1. Тираж 71 экз. Заказ № ____

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

ISBN 978-5-907187-32-0



9 785907 187320