

УДК 34

DOI 10.36511/2078-5356-2019-4-187-191

**Морозов Олег Леонидович**  
**Oleg L. Morozov**

кандидат экономических наук, начальник кафедры управления  
Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

candidate of sciences (economy), head of the department of management  
Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia (3 Ankudinovskoye shosse,  
Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603950)

E-mail: morozovole@yandex.ru

**Корелов Олег Анатольевич**  
**Oleg A. Korelov**

кандидат физико-математических наук, доцент кафедры управления  
Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

candidate of sciences (physics and mathematics), associate professor of the department of management

Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia (3 Ankudinovskoye shosse,  
Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603950)

E-mail: morozovole@yandex.ru

### **Некоторые проблемы разработки и реализации комплексных программ борьбы с преступностью**

### **Some challenges in developing and implementing comprehensive crime-fighting programmes**

На основе системного подхода рассмотрены общие проблемы применения программного метода управления правоохранительной деятельностью органов внутренних дел. Рассмотрено современное состояние программирования, в свете общих закономерностей социального управления предложены основные направления совершенствования данной работы.

**Ключевые слова:** программный метод управления, правоохранительная деятельность, направления развития.

On the basis of a systematic approach, the general problems of using the law enforcement management of the bodies of internal Affairs software method are addressed. The current state of programming is considered; in the network of general patterns of social management the main areas of improvement of this work are proposed.

**Keywords:** programmatic management method, law enforcement, direction of development.

В настоящей работе поставлена задача определения методологии разработки программного обеспечения борьбы с преступностью — предупреждения, раскрытия и расследования преступлений.

В соответствии с Федеральным законом РФ от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» реализация основных направлений профилактики правонарушений

осуществляется посредством разработки соответствующих государственных и муниципальных программ.

Особенность современности состоит в том, что ни одно позитивное изменение не произойдет просто так, в силу реализации неких объективных условий развития. Обязательно должен быть некий субъект, который определит цели развития (т. е. определит желаемое конечное

© Морозов О.Л., Корелов О.А., 2019

состояние оперативной обстановки, к которому следует перейти, проблемы, которые этому мешают) и начнет действовать — целенаправленно и целесообразно, учитывая весь комплекс имеющихся условий.

Изучение состояния вопроса показало, что в сфере борьбы с преступностью разрабатывается и реализуется большое количество программ разных типов (комплексных, целевых, территориальных и др.), которые и должны, по идее, реализовать такой подход.

По данным секретариата Правительственной комиссии по профилактике правонарушений в 2018 году мероприятия правоохранительной направленности осуществлялись в рамках реализации более 420 государственных и 4,8 тыс. (4 823) муниципальных программ правоохранительной направленности во всех субъектах Российской Федерации.

На реализацию мероприятий правоохранительной направленности в рамках государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации из консолидированного бюджета регионов было предусмотрено выделение более 62,8 млрд рублей (АППГ — 58,0 млрд рублей, +7,6%), муниципальных программ правоохранительной направленности — более 15,2 млрд рублей (АППГ — 14,5 млрд рублей, +4,6%).

Однако многие из них методологически не выдержаны, а то и вообще не являются программами в научном понимании этого термина. Как правило, они не содержат характеристику цели деятельности в увязке количественных и качественных характеристик, а план (перечень мероприятий) представлен как линейный, одномерный и единый на весь срок программы список, не учитывающий появления дополнительных возможностей по мере их выполнения.

В этой связи представляется необходимым последовательно рассмотреть основные проблемы программирования, основы методологии разработки программного обеспечения правоохранительной деятельности; содержание плана разработки целевой программы деятельности по борьбе с преступностью.

В обобщенном виде программа — это норма деятельности [1, с. 71] и одновременно — информационная модель активного противодействия преступности. Ее создание должно базироваться на определенной *концепции*, едином определяющем замысле.

Поэтому научный подход к программированию борьбы с преступностью (в целом либо с ее компонентами в конкретных условиях) предполагает при необходимости разработку [2, с. 3]:

— цели программируемой деятельности, допускающей формализацию (наличие выявленных проблем, подлежащих решению, и, соответственно, совокупности качественных и количественных параметров оперативной обстановки, достижение которых должно быть достигнуто);

— плана деятельности (системно увязанных по исполнителям, привлекаемым ресурсам, а также по времени мероприятиям и, соответственно, совокупности промежуточных и конечных результатов деятельности, методики их проведения, методики контроля результатов их проведения);

— тактики деятельности (содержания мероприятий);

— собственно программы деятельности (описания совместной, системно организованной целенаправленной деятельности всех субъектов).

Таким образом, суть программирования: разработка процедуры перевода системы вскрытых противоречий общественного развития (проблем, мешающих достижению идеала) в совокупность подлежащих решению задач (результатов, которые следует достичь, при том что имеются конкретные критерии их достижения).

Это должно проводиться следующим образом [3, с. 15].

Основой любого развития, которое может осуществляться в современном обществе, является сознательная деятельность уполномоченного обществом субъекта, природа которого может быть самой различной [4; 5], и его деятельность должна быть последовательно направлена на решение ряда необходимых взаимоувязанных задач. Согласно концепции С. Платонова [6, с. 58—59] эта деятельность представляет собой цикл из шести функций (рис. 1). Среди них три первые являются описывающими, аналитическими, исследовательскими (дескриптивными), другие три — предписывающими, конструктивными, практическими (нормативными).

Первая функция — *выработка концепции* — это установление того, в чем конкретно состоит прогресс на данном этапе развития общества, то есть перспективной и текущей целей, общих средств и методов ее достижения, последовательности объективно необходимых этапов на пути к ней. Можно сказать, что эта функция заключается в познании необходимости осуществления тех или иных действий — почему желаемое состояние не может быть достигнуто

«естественным путем», и чем грозит нереализация этого желаемого состояния [7, с. 44—47].

Следующий этап требует получения данных о том, что именно мешает и как именно, и что поэтому можно и нужно сделать в том конкретном социальном объекте, состояние которого мы хотим изменить. Функция 2 как раз и осуществляет детальную идентификацию этого объекта в системном представлении взаимодействующих криминогенных и антикриминогенных (включая правоохранительную деятельность) факторов. Если выразить суть этой функции кратко, то можно сказать, что вслед за познанием необходимости происходит познание реальности.

Необходимым элементом такого познания выступает анализ оперативной обстановки [8, с. 12—14]. Она представляет собой систему, включающую в себя три основных элемента: характеризующие состояние преступности (криминальную ситуацию) комплекс причин и факторов, обуславливающих генезис и развитие преступности, условия внешней среды (криминогенную ситуацию) и, наконец, состояние и результативность предшествующей правоохранительной деятельности.

Таким образом, предметом комплексного и всестороннего анализа должны быть, в первую очередь:

- сведения о зарегистрированных преступлениях и правонарушениях, антиобщественных поступках с рассмотрением таких факторов, как личность преступника, место, время и обстоятельства совершения преступления;

- данные, характеризующие социально-экономическое, политическое, демографическое развитие рассматриваемой территории, иные значимые для правоохранительной деятельности

сти социальные процессы и дестабилизирующие или, наоборот, стабилизирующие факторы;

- процессы в сфере формирования и развития массовой культуры (включая СМИ);

- деятельность правоохранительных органов, прежде всего, органов внутренних дел.

Функция 3 обеспечивает *переход собственно к логике развития*, превращая пеструю картину соседствующих и взаимодействующих процессов в логическую структуру соподчиненных объективных противоречий между ними. Далее определяется совокупность проблем, подлежащих решению, с выделением главных целей и результатов, которых следует для этого добиться. На этой основе можно переходить к активной, нормативной фазе деятельности субъекта.

Функция 4 выстраивает *программную линию развития*, реализующую критерий прогресса как структуру определенным образом взаимоувязанного разрешения объективных противоречий.

Функция 5 воплощает эту линию в *практическую правовую политику*. Программная линия развития на практически-политическом уровне последовательно должна быть реализована применительно к преобразуемому элементу общественного организма. При этом не может быть абстрактных, неопределенно сформулированных решений, которые затем кто-то должен конкретизировать.

Их содержание — принятие упреждающих мер, которые могут своевременно повлиять на процесс развития. Применительно к теме исследования — это профилактика, предупреждение преступлений и создание условий для их эффективного пресечения и раскрытия [9; 10].

Замыкает цикл осмысление полученных результатов и деятельность по приведению обще-

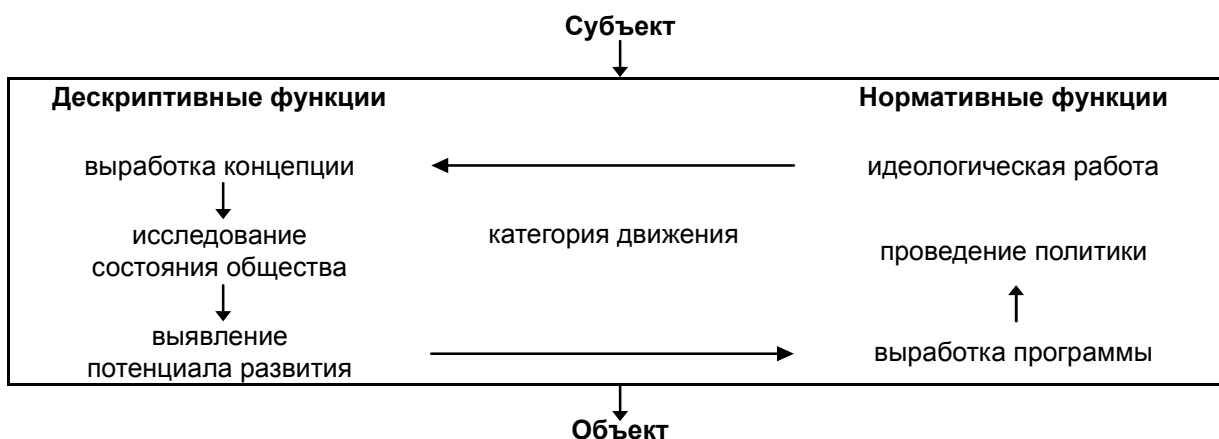


Рис. 1. Форма деятельности субъекта общественного развития по разработке и осуществлению правоохранительных программ (по С. Платонову, 1991 г., переработано)

ственного сознания (в т. ч. применительно к сотрудникам правоохранительных органов) в соответствие с новым общественным бытием, чем подготавливается новый виток развития.

В настоящее время эти общие закономерности программирования, по общему правилу, не только не применяются, но остаются непонятыми. Полагаем, что именно отсутствие научно обоснованных алгоритмов разработки указанных компонентов программного обеспечения деятельности обуславливает низкую эффективность программ, реализуемых в сфере борьбы с преступностью.

Истоки проблемы следующие.

— отсутствие внятно сформулированного и воспринятого обществом как общего идеала развития России, так и, в частности, понимания, какое именно состояние правоохранительной деятельности нам нужно;

— наличие проблемы необходимости обоснования целей и задач программы и разработки критериев решения последних (иными словами, критериев эффективности деятельности органов внутренних дел);

— отсутствие организационных структур для полноценного анализа реальности, применение недостаточно современных методов анализа.

Решение этих проблем, в свою очередь, предполагает принятие управленческих решений по ряду частных вопросов. Рассмотрим, например, проблему создания субъекта для анализа состояния подлежащей преобразованию реальности.

Данная проблема ставит вопрос о создании в системе МВД России соответствующего субъекта — органа, на который возложена задача: снабжать руководство органов внутренних дел точной, своевременной и объективной информацией о положении дел в стране (а при необходимости — и за ее пределами) в части, касающейся решения правоохранительных задач, определенных российским законодательством.

При этом наибольшую актуальность приобретает даже не сам по себе сбор информации, а ее обобщение и анализ (например, выявление вольной или невольной дезинформации), превращение ее в основу для управленческого решения.

Существующие структуры в ОВД непригодны к выполнению указанных функций.

Задачу совершенствования информационно-аналитического обеспечения правоохранительной деятельности не смогут решить оперативные подразделения органов внутренних дел, ибо в своем современном состоянии они ориен-

тированы, прежде всего, на сбор информации по конкретному уголовному делу.

Штабные подразделения, во-первых, не имеют допуска к оперативной информации, во-вторых, не обладают навыками доведения своих аналитических документов до уровня, позволяющего им стать основой для конкретных управленческих решений. Они, как правило, готовят в большей или меньшей степени развернутые комментарии к ведомственной статистике.

Развитие деятельности разведывательного подразделения есть разрешение противоречия. Объективность информации требует, чтобы данное управление (отдел, отделение, группа) лишь направляло информацию руководству территориального органа внутренних дел, не участвуя в выработке управленческих решений и не неся ответственности за их последствия. В то же время разведывательный орган имеет смысл лишь как часть системы, вырабатывающей и осуществляющей такие решения.

Поэтому на разведывательную организацию в рамках системы МВД России должны быть возложены следующие задачи.

#### 1. Стратегический уровень:

— выявление противоречий и диспропорций в сфере производства, демографии, образования, общественной этики и идеологии, формирующие комплекс криминогенных факторов;

— выявление путей и способов формирования на основе этих диспропорций и проблем установок на преступное поведение, создание социальной базы преступности;

— разработка прогноза развития оперативной обстановки — в различных вариантах с учетом реализации всего спектра управленческих решений, выработка предложений по оптимальному способу воздействия со стороны правоохранительных органов.

#### 2. Оперативно-тактический уровень:

— установление преступных структур, их организаторов, форм, методов преступной деятельности;

— выявление необходимых данных для ослабления, подрыва, разрушения их организационных структур и связей.

Только получение такого рода информации позволит разработать основы упреждающей правоохранительной политики:

1) разработать основные элементы целеполагания многоуровневой системы профилактики и довести их до руководителей регионов с учетом:

— идеала — состояния, которого мы хотим достигнуть;

— целей, то есть конкретных проблем и противоречий в сфере производства, демографии, образования, общественной этики и идеологии, которые предстоит решить для достижения идеала;

— конкретных результатов, которых необходимо добиться для реализации поставленных целей;

— имеющихся ресурсов и возможностей взаимодействия регионов;

2) разработать адаптированную к решаемым задачам обобщенную схему субъекта профилактики и реализовать ее;

3) разработать и предложить регионам типовую модель межведомственной комплексной программы профилактики преступности как основополагающего регионального нормативного документа, регулирующего все аспекты деятельности заинтересованных органов, организаций и должностных лиц в данной сфере.

Можно полагать, что реализация указанного выше подхода позволит существенно улучшить качество подготовки и выполнения программ по борьбе с преступностью. Значительная часть содержания таких программ определена в предлагаемой работе.

### Примечания

1. Анисимов О.С. Основы методологического мышления. М.: Внeshторгиздат, 1989.

2. Гладких В.И. Проблемы предупреждения органами внутренних дел преступности в сверхкрупном городе: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. 203 с.

3. Гладких В.И. Комплексный подход к организации органами внутренних дел предупреждения правонарушений в сверхкрупном городе // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в регионах России: сборник научных трудов. М.: ВНИИ МВД России, 1997.

4. Переслегин С.Б. Новые карты будущего или анти-Рэнд. М.: АСТ, 2009. 711 с.

5. Основы управления в органах внутренних дел: учебник для вузов / Ю.Е. Аврутин [и др.]; под общ. ред. Ю.Е. Аврутина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. 249 с.

6. Платонов С. После коммунизма. М.: Молодая гвардия, 1991.

7. Корелов О.А., Коробков М.П. Значение науки для обеспечения правоохранительной деятельности // Теоретико-правовые основы оперативно-розыскного обеспечения уголовного преследования: материалы Всероссийской научно-практической конференции (21 ноября 2018 года): сборник статей / под ред. В.И. Шарова. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2019. С. 68—76.

8. Попова Н.Ф. Основы управления в правоохранительных органах: учебник и практикум для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. 287 с.

9. Сыров А.П. Планирование социального развития особого крупного города и проблемы профилактики преступности // Вопросы профилактики правонарушений в особо крупном городе. По итогам анализа и обобщения практики планирования борьбы с преступностью в одном из особо крупных городов РСФСР: сборник статей. М., 1981. С. 6—30.

10. Маркушин А.Г., Морозов О.Л. Основы управления в органах внутренних дел: учебник для вузов. 3-е изд. М.: Юрайт, 2019. 311 с.

### References

1. Anisimov O.S. Fundamentals of methodological thinking. Moscow: Vneshtorgizdat Publ., 1989. (In Russ.)

2. Gladkikh V.I. Problems of prevention by internal Affairs bodies of crime in a super-large city. Dissertation... doctor of legal sciences. Moscow, 1997. 203 p. (In Russ.)

3. Gladkikh V.I. Complex approach to the organization by internal Affairs bodies of prevention of offenses in the super-large city. *Actual problems of fight against crime in regions of Russia: collection of scientific works*. Moscow: Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia, 1997. (In Russ.)

4. Pereslegin S.B. New maps of the future or anti-Rand. Moscow: AST Publ., 2009. 711 p. (In Russ.)

5. Avrutin Yu.E. [and others]. Fundamentals of management in the internal Affairs bodies: textbook for universities / under the general ed. of Yu.E. Avrutin. 2nd ed., rev. and exp. Moscow: Yurayt Publ., 2019. 249 p. (In Russ.)

6. Platonov S. After communism. Moscow: Molodaya Gvardiya Publ., 1991. (In Russ.)

7. Korelov O.A., Korobkov M.P. The Value of science to ensure law enforcement. *Theoretical and legal foundations of operational and investigative support of criminal prosecution: materials of the all-Russian scientific and practical conference (November 21, 2018): collection of articles* / ed. V.I. Sharov. Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of internal Affairs of Russia, 2019. Pp. 68—76. (In Russ.)

8. Popova N.F. Fundamentals of management in law enforcement: textbook and workshop for universities. 2nd ed., rev. and exp. Moscow: Yurayt Publ., 2019. 287 p. (In Russ.)

9. Syrov A.P. Planning of social development of a special large city and problems of crime prevention. *Questions of crime prevention in a particularly large city. Based on the results of the analysis and generalization of the practice of planning the fight against crime in one of the largest cities of the RSFSR: collection of articles*. Moscow, 1981. Pp. 6—30. (In Russ.)

10. Markushin A.G., Morozov O.L. Fundamentals of management in the internal Affairs bodies: textbook for universities. 3rd ed. Moscow: Yurayt Publ., 2019. 311 p. (In Russ.)