

DOI: 10.26794/2304-022X-2018-8-1-52-61
УДК 351.86
JEL F52

Безопасность как объект публичного управления

О.М. Рой,

Омский государственный университет
им. Ф.М. Достоевского,
Омск, Россия
<https://orcid.org/0000-0003-1885-7865>

АННОТАЦИЯ

Предмет. Безопасность является важнейшим элементом общественного (публичного) сектора экономики, на содержание которого приходится значительное количество бюджетных ресурсов. В данной сфере за действовало большое количество занятых, реализующих соответствующие этой отрасли функции и предоставляющих услуги.

Цель. Обоснование безопасности как отрасли общественного сектора, выявление внутренних связей с другими отраслями публичного сектора – образованием, здравоохранением, культурой и пр.

Методология. На основе обобщения статистики занятости в сфере безопасности за последние годы автором формулируются сложившиеся в общественном секторе тенденции. В статье обобщен опыт исполнения этой функции органами власти отдельных зарубежных стран.

Результаты. Определено, что в России система безопасности является чрезвычайно централизованной и институционализированной главным образом в режиме сдерживания, ориентируясь преимущественно на нейтрализацию факторов прямого воздействия (терроризм, пожары, техногенные аварии и пр.), тогда как факторы косвенного влияния (экономические и социальные диспропорции, нарушение принципа верховенства права и равенства всех перед законом, физическое здоровье населения и пр.) не получили надлежащего институционального оформления.

Выводы. В заключение в статье сделан вывод, что для эффективного обеспечения безопасности не следует создавать единый центр ответственности, поскольку не меньшее значение функция нейтрализации рисков имеет и в других отраслях публичного сектора. Одним из перспективных способов противодействия глобальным рискам являются механизмы внутренней самоорганизации общества.

Ключевые слова: безопасность; публичный сектор; риск; опасность; общественное благо; занятость; публичное управление

Для цитирования: Рой О.М. Безопасность как объект публичного управления. // Управленческие науки. 2018. Т. 8. № 1. С. 52–61.

DOI: 10.26794/2304-022X-2018-8-1-52-61
UDK 351.86
JEL F52

Security as an Object of Public Administration

O.M. Roy,

F.M. Dostoyevsky Omsk state university,
Omsk, Russia
<https://orcid.org/0000-0003-1885-7865>

ABSTRACT

Subject. Security is an essential element of the public (public) sector of the economy, the maintenance of which accounts for a significant amount of budgetary resources. In this area, a large number of employees are involved, implementing functions relevant to this industry and providing services.

The purpose of the article is to substantiate security as a sector of the public sector, to identify the internal links with other sectors of the public sector – education, health, culture, etc.

Methodology. On the basis of summarizing the statistics of employment in the security sector, the author has formulated the trends in the public sector in recent years. The article summarizes the experience in the execution of this function by the authorities of certain foreign countries.

Results. It is determined that the security system is extremely centralized and institutionalized mainly in containment mode, focusing mainly on the neutralization of the direct impact factors (terrorism, fires, technological accidents, etc.). But the factors of indirect influence (economic and social disparities, the violation of the rule of law and equality, physical health of the population and so on.) have not received the proper institutional design.

Conclusions. The article concludes that to ensure effective security, one should not create a single center of responsibility, since the function of risk neutralization is of no less importance in other branches of the public sector. One of the most promising ways of counteracting global risks is the mechanisms of internal self-organization of society.

Keywords: security; public sector; risk; danger; public benefit; employment; public administration

For citation: Roy O.M. Security as an Object of Public Administration. *Upravlencheskie nauki = Management Sciences*, 2018, vol. 8, no. 1, pp. 52–61. (In Russ.).

Введение

Безопасность как феномен рассматривалась в истории человечества как неперемное свойство прав личности наряду с понятиями «свобода», «собственность», «труд», представляясь базовой ценностью, обеспечивающей гарантии общества по отношению к его наиболее продуктивным и законопослушным членам. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона определяет безопасность как главный залог человеческого развития, отсутствие которого «равносильно отсутствию всякой связи между человеческими усилиями и достижением целей, для которых они делаются...». Словарь определяет, что опасности, предупреждением которых и создается безопасность в стране, представляют три категории: некоторые из них могут грозить как отдельному лицу, так и целому обществу и государству; другие — непосредственно

правительству; третьи — главным образом отдельному гражданину. Таким образом, безопасность представляет собой условия, обеспечивающие защиту объекта от воздействия внешних и внутренних факторов, вызывающих отрицательные последствия для существования и развития объекта. Безопасность выступает реакцией на субъективно трактуемый фактор опасности, оценка которого осуществляется по мере готовности субъекта противостоять этому фактору. Диагностировать эту готовность можно как возможность нейтрализовать угрозу, приспособиться к ней или просто избежать ее негативного влияния.

Риск как критерий безопасности

Одним из ключевых критериев управления безопасностью является критерий допустимого риска, по степени значения которого можно измерять

уровень и качество безопасности. Однако главной методологической трудностью в минимизации негативного влияния угроз является размытость и нечеткость такого критерия, предполагающего различные способы интерпретации и оценки. Преувеличение фактора опасности тех или иных событий в обществе может приводить к увеличению давления на права и свободы отдельной личности, становиться поводом для навязывания воли одной общественной группы над другими.

В бизнесе оценку риска производят по критерию соотношения между вероятностью наступления страхового события и объемами затрат, призванными нейтрализовать вероятные последствия такого события. Страховые резервы многих стран восполняются во многом в зависимости от того, насколько аккумулируемые в специальных фондах накопления позволят нейтрализовать угрозы наступления того или иного страхового события и предотвратить ущерб, вызванный его наступлением, а также восстановить необходимый режим функционирования разрушенного объекта [1].

В обществе оценка риска по экономическим критериям является недостаточной, поскольку объем ущерба может и не быть приписан ни к одному из конкретных субъектов, становясь бременем для всего общества в целом либо для будущих поколений. В этом случае главным распорядителем в деятельности по минимизации или распределению общественно значимых рисков становится государство [2].

Содержание безопасности определяется характером и масштабом опасностей, которые необходимо преодолеть. При этом, в отличие от безопасности, имеющей постоянный характер и предполагающей определенную устойчивую систему мер, рассчитанных на длительный период, опасность имеет вероятностный характер и зависит от множества случайных и неслучайных факторов. Можно говорить о таких видах опасностей, как регулярные и спорадические, внутренние и внешние, локальные и глобальные, стихийные и техногенные. Есть опасности, которые требуют оперативного вмешательства и искоренения, а есть — косвенного регулирования и сглаживания.

Безопасность как сфера публичного управления

Сфера безопасности является одним из ключевых объектов системы публичного управления. Для потребителя общественная безопасность представляется как публичное (общественное) благо,

являющееся доступным для неограниченного количества субъектов, заинтересованных в его потреблении. На обеспечение безопасности потребители готовы тратить значительный объем своих ресурсов, несмотря на то, что это может снижать уровень их жизни. Сфера безопасности формируется за счет создания разветвленной системы превентивных мер, нейтрализующих угрозу масштабных кризисных ситуаций, затрагивающих интересы населения, поддерживающих слаженный ритм работы базовых общественных институтов.

Конечным заказчиком на формирование в обществе системы безопасности выступает гражданское население. Оно же задает основные функциональные направления, в створе которых формируются ее виды. Однако институциональную основу регулирования безопасности представляют публичные органы власти, трансформирующие общественную потребность в стабильности и правопорядке в систему норм и правил.

В России вопросам безопасности всегда отводилось большое внимание. В 2009 г. была принята Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537¹. Стратегия была нацелена на координацию деятельности органов государственной власти, государственных, корпоративных и общественных организаций по защите национальных интересов государства и обеспечению безопасности личности и общества перед лицом различного рода угроз. Стратегия определила основные приоритеты развития государства, наметила вектор обретения Россией статуса мировой державы и указала на использование Россией своих энергетических ресурсов в качестве орудия политического влияния.

Однако события на Украине в 2014 г. и последовавшая за ними реакция России и ведущих зарубежных стран, а также активизация террористических организации на Ближнем Востоке потребовали скорректировать политику государства в области безопасности, увязав ее с положениями Федерального закона от 28.06.2014 № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и возникно-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444).

Таблица 1 / Table 1

Разделение функций и услуг в сфере безопасности / The division of functions and security services

Исполнение функций / Performance of functions	Предоставление услуг / Provision of services
Борьба с терроризмом	Страхование
Противодействие обороту наркотиков	Охрана имущества (жизни, здоровья и пр.)
Технический надзор	Арбитраж
Пожарный надзор	Экспедиционное сопровождение грузов
Правоохранительная деятельность	Ликвидация или предотвращение чрезвычайных ситуаций
Защита границ	Розыскные услуги
Санитарно-эпидемиологический надзор	Спасение на водах, горной местности и пр.

вением ряда новых угроз в развитии страны. Таким образом, принимается Стратегия национальной безопасности РФ, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 (далее — Стратегия), определившая область национальных интересов и стратегических приоритетов развития государства на ближайшие годы. Процесс актуализации проблем национальной безопасности наиболее ярко отразился на принятом на 2016 г. федеральном бюджете страны, резко увеличившем долю расходов на оборону.

В соответствии со Стратегией сферу безопасности представляет ряд подсистем, развивающихся автономно друг от друга и задающих для национально-государственной системы своеобразный защитный пояс, компенсирующий негативные проявления разнообразных факторов неблагоприятного влияния среды. К перечню этих подсистем Стратегия относит оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность и безопасность личности. При этом свою актуальность не потеряли и другие виды безопасности, реализуемые через различные общественные институты. К ним в первую очередь следует отнести финансовую, техническую и продовольственную безопасность.

Разнообразие видов безопасности свидетельствует о ее сложной социальной природе, требующей нестандартных мер по ее регулированию как важного направления государственной политики.

Особенности системы безопасности как элемента публичного сектора

Безопасность является составной частью публичного сектора экономики, который имеет два режима функционирования: *сдерживания и развития*. Выделение этих режимов объясняется необходимостью удовлетворения двух основных групп общественных потребностей — в формировании надежной и стабильной среды обитания и создании условий для развертывания своего потенциала, воплощении идей и проектов. Обеспечение безопасности в режиме сдерживания является условием для обеспечения безопасности в режиме развития. Но в то же время если не будет обеспечено достаточных мер в области безопасности в режиме развития, то и режим сдерживания начнет испытывать серьезные сбои.

В России разделение режимов сдерживания и развития в общественном секторе экономики происходит в вертикальном разрезе, относя режим сдерживания к компетенции федеральной власти, а режим развития — к нижним уровням — региональному и корпоративному. Это обстоятельство недостаточно мотивирует высшие должностные лица, ответственные за безопасность, в создании условий для развития бизнеса, защите прав и свобод граждан, тогда как предприниматели и гражданское население не в полной мере восприимчивы к внешним угрозам и геополитическим вызовам.

Кроме того, режим сдерживания в сфере безопасности представляют силовые ведомства, специализирующиеся на соответствующих функциях, тогда как режим развития не имеет четкой ведомственной

специализации, будучи распределенным между различными организациями.

Организации, действующие в области безопасности, реализуют функции и предоставляют услуги по созданию благоприятных условий жизнедеятельности и предотвращению угроз техногенного или природного характера. В *табл. 1* представлено примерное распределение функций и услуг в сфере безопасности.

Исполнением функций занимаются, прежде всего, органы власти, которые проводят мероприятия за счет средств бюджетов разных уровней, удовлетворяя общественный интерес, тогда как на оказании услуг специализируются различные ведомства, которые могут предоставлять свои услуги как на бюджетной, так и на внебюджетной основе.

Безопасность как отрасль публичного сектора наделена определенными характерными чертами, влияющими на режим управления этой сферой.

Во-первых, глубокое структурное разнообразие этой сферы, разбивающее отрасль на множество технологически не связанных друг с другом сфер, имеющих собственные стандарты качества и исполнения, не позволяют определить общий подход к налаживанию комплексной системы безопасности. Во-вторых, потенциальный характер большинства угроз и акцент на их предупреждении лежит в основе значительных и постоянно растущих затрат на содержание реального сектора экономики, снижая рентабельность производства и обременяя предприятия непроизводственными расходами. Кроме того, наличие большого числа следящих за безопасностью ведомств провоцирует коррупционное давление на бизнес. В-третьих, в структуре безопасности явно разделяются сферы, контролируемые и неконтролируемые публичной властью, и это накладывает отпечаток на механизмы коммуникаций между сферами и необходимость комплексного воспроизводства всей отрасли в целом.

Структура занятости в сфере безопасности

Важным индикатором развития сферы безопасности является структура занятости, по характеру которой можно определить тенденции отрасли в составе публичного сектора экономики. Вопросы взаимодействия рынка труда и тенденций в области безопасности рассматривались в работах О. В. Сараджевой, Е. Н. Барикаева [3], В. Г. Комова, С. А. Горбатенко [4], А. А. Чумакова [5] и др.

За последние 10 лет — с 2006 по 2016 г. — в России существенного изменения в численности занятых по традиционным отраслям публичного сектора не произошло. Доля занятых в бюджетном секторе за этот период находилась в пределах 20% от общего числа занятых. Тем не менее, по сравнению с другими странами, эта доля достаточно высока: к примеру, в Польше в 2011 г. она составляла 10%, в США — 14%, а в Корее — чуть больше 6%². При этом внутри самого бюджетного сектора имеются существенные различия. По расчетам А. Мовчана, примерно из 28 млн чел., получающих зарплату из бюджета, численность финансируемых через статью «национальная оборона» граждан (без учета семей и иждивенцев) составляет около 8–9 млн чел. Несоразмерными являются и бюджетные расходы на отрасли публичного сектора: затраты по статье «национальная оборона» в расчете на человека составляют около 6,4 тыс. долл. США на год, тогда как на медицинских работников, которых в стране насчитывается около 2 млн чел., приходится только по 3,75 тыс. долл. США в год³.

Таким образом, структура занятости в публичном секторе заметно смещается в зону режима сдерживания. Возможности решения проблем общественного значения на уровне первичных сообществ становятся все более ограниченными. При этом значительная часть социальных обязательств, ранее сосредоточенная в муниципальном секторе экономики, постепенно уходит в распоряжение государственных органов власти. Из ведения органов местного самоуправления в ведение государственной власти отошел ряд полномочий в сфере социальной защиты, здравоохранения при сохранении значительного числа полномочий в области безопасности [6, 7]. Ориентация на централизацию системы регулирования публичных отношений в социальной сфере, обременение органов местной власти несвойственными им функциями способствовали утрате муниципального

² Гашкина С. А. Отдельные подходы по оптимизации расходов в отраслях социальной сферы на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 гг. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Gashkina_SA.pdf. P. 6 (дата обращения: 18.01.2018).

³ Мовчан А. Из каких ожиданий рассчитывался российский бюджет — 2016. URL: <http://carnegie.ru/commentary/2015/11/09/ru-61908/ilb1> (дата обращения: 16.11.2015).

контроля за деятельностью ключевых для общества социальных сфер.

В России сфера безопасности представлена такими категориями граждан, как военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов, учреждений по исполнению наказаний (УИС), прокуратуры, судейского корпуса, государственной службы безопасности, а также многочисленная группа негосударственных служб охраны. По нашим расчетам, основываясь на официальных и экспертных данных, общее количество занятых в этой сфере на начало 2017 г. составило не менее 4,3 млн чел. (государственный сектор) плюс 1,4 млн чел. (негосударственный сектор).

Общее регулирование системой безопасности в России осуществляется преимущественно федеральной властью, которая полностью определяет параметры занятости и источники финансирования для всех подразделений этой отрасли. Сфера безопасности составляет значительную долю в публичном секторе страны, потребляя огромное количество бюджетных и внебюджетных ресурсов. Однако эффективно ли удовлетворяется потребность граждан в безопасности от того, что такое большое количество занятых специализируется на этом виде деятельности? Вряд ли можно дать положительный ответ на этот вопрос, особенно если сравнивать доли расходов на блок безопасности в России и ряде ведущих зарубежных стран.

Зарубежный опыт в формировании системы безопасности

Система безопасности является важнейшим элементом публичного сектора для любого государства. По доле этого сектора судят о характере общественных изменений и его векторе. Прямые сравнения в численности работников силовых ведомств невозможны в силу специфических особенностей в структуре национальных ведомств. Тем не менее можно сделать некоторые выводы на основе сложившейся здесь структуры занятости.

В Европе по числу полицейских на душу населения Россию опережает только Белоруссия, где на 100 тыс. населения приходится более 1000 работников внутренней безопасности (в России — 570 чел.). В основном в европейских странах количество полицейских находится в диапазоне от 250 до 500 чел. на 100 тыс. населения. К примеру, в Германии в 2010 г. количество полицейских в Германии с населением в 81 млн составляло 243 625 чел., что соответст-

вовало показателю 299 полицейских на 100 тыс. населения⁴.

Особенный интерес вызывает анализ системы безопасности США, где данная отрасль получила заметный импульс вследствие трагических событий атаки террористов на Нью-Йорк в 2001 г.

Оплотом защиты внешних границ в США является министерство обороны (кроме Национальной гвардии), куда входят более 50 000 военнослужащих, которые обеспечивают правопорядок в вооруженных силах США и охрану военных объектов, не включая АНБ — агентство национальной безопасности и Разведывательное управление министерства обороны (РУМО)⁵. Что касается системы внутренней безопасности США [система министерства внутренней безопасности (департамент внутренней безопасности — DHS), учрежденный в 2002 г.], то в ней заняты более 200 000 чел., куда входят несколько специализированных полицейских служб: управление разведки и анализа, управление федеральной воздушной маршалской службы, служба по вопросам гражданства и иммиграции, ФЕМА (наш аналог МЧС), таможенная служба, секретная служба и др.

Функционально системы внутренней безопасности России и США достаточно схожи. Однако по содержанию имеются определенные различия. Так, в США полицейские службы большей частью занимаются оперативной работой, тогда как следственные функции, координацию работ в области борьбы с преступностью и исполнение наказаний осуществляют ведомства под эгидой министерства юстиции: ФБР; бюро тюрем и служба маршалов. К концу 2000 г. численность сотрудников ФБР составляла 30 847 чел., из них 12 737 специальных агентов (т.е. кадрового оперативного состава) и свыше 18 110 чел. обслуживающего персонала. Всего в США осуществляют охрану правопорядка 12 288 городских полицейских департаментов (самый крупный из них полицейский департамент г. Нью-Йорка — в нем проходят службу более 37 000 полицейских, годовой бюджет в 2007 г. составил чуть более 2 млрд долл. США); 3093 департаментов шерифов и 79 обычных

⁴ List of countries and dependencies by number of police officers. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_and_dependencies_by_number_of_police_officers#cite_note-eurostat-82-.

⁵ Быков А.В., Прохорова М.И. Кто в США отвечает за обеспечение внутренней безопасности в стране? URL: http://www.psj.ru/saver_magazines/detail.php?ID=11481(дата обращения: 02.03.2016).

полицейских управлений в графствах; 1819 полицейских агентств с юрисдикцией на территории тауншипов (так именуется, как правило, в сельской местности территория района внутри графства); 965 специализированных полицейских агентств (полиция национальных парков, портовая и транспортная полиция, полиция университетских городков). В целом на региональном уровне проходят службу более 52 000 аттестованных полицейских.

Но самая многочисленная часть полицейской системы страны представлена на базовом (муниципальном) уровне, где сосредоточены полицейские агентства (департаменты) муниципалитетов, графств и иных специализированных полицейских организаций (полиция национальных парков, портов, университетских городков и т.д.). На этот уровень приходится почти 700 000 чел. При этом основная часть средств, затрачиваемых на содержание полицейских сил США (не считая Национальной гвардии), приходится на нужды местной полиции, которая получает до 80% всех выделяемых на эти цели средств⁶.

Децентрализованной представляется и судебная система этой страны, которая сформирована из двух параллельных судебных систем, одну из которых составляет федеральная судебная система, а другую — совокупность самостоятельных судебных систем каждого штата. В федеральной судебной системе США на сегодняшний день насчитывается около всего 3200 судей, тогда как на региональном уровне численность судей значительно больше. Экспертами отмечается, что суды штатов в среднем рассматривают в 70 раз больше гражданских дел, чем федеральные суды США [8].

Как и в США, полиция в Германии также является децентрализованной. В каждой из 16 федеральных земель имеются свои органы внутренних дел, включая региональную систему ее подготовки [9]. Основная часть личного состава приходится на первичные территориальные уровни: численность высшего командного состава не превышает 1% от общего числа занятых в этой сфере. Примечательно, что в Российской Федерации организация деятельности органов внутренних дел имеет централизованный характер и не регулируется на региональном уровне.

Важным показателем работы системы публичной безопасности является степень доверия населения

к органам правопорядка, значение которого в ведущих европейских странах достаточно высоко. Видимо, территориальная близость руководства внутренних дел к населению, выборность руководителей местной полиции, как ничто другое, в значительной степени способствует повышению такого доверия.

Таким образом, анализ занятости в системе безопасности США и Европы свидетельствует о значительной децентрализации функций безопасности. Выделение самостоятельной и хорошо оснащенной системы безопасности на региональном и муниципальном уровне не только повышает эффективность работы соответствующих ведомств, создавая условия состязательности с центральными ведомствами, но и поддерживает эффективность развития самой системы регионального и муниципального управления, куда система безопасности встраивается в качестве составного элемента.

Безопасность как общественное благо

Производство безопасности как общественного блага должно соответствовать важному принципу, истоки которого уходят в маржинализм: благо должно производиться в объеме, при котором предельные общественные выгоды, выраженные суммой предельных выгод всех потребителей, уравниваются с предельными общественными издержками на его производство. Поэтому оптимизация этих общественных издержек на производство данной сферы должна осуществляться путем тщательного отбора мер, обеспечивающих наилучший результат, т.е. оптимальное воплощение базовых свойств этого блага. Другими словами, далеко не всегда дополнительные вложения в создание новой военной техники скажутся положительно на состоянии безопасности страны, по сравнению, к примеру, с инвестициями в перспективные отрасли «экономики знаний» [10].

Одним из главных требований является сбалансированность развития отраслей публичного сектора, благодаря которой общество способно нейтрализовать риски, разделяя их на отдельные группы. В каждой отрасли публичного сектора могут быть определены свои центры ответственности противодействия рискам и критерии безопасности, соблюдение которых может стать ключевым условием поддержки национальной безопасности. А распределение бюджетных ресурсов, ориентированных на реализацию полномочий по безопасности, по центрам ответственности отраслей публичного сектора, позволит более рационально удовлетворить потребности общества в безопасности

⁶ Децентрализованная (фрагментарная) модель полицейской системы государства (полиция в США). URL: <http://http://isfic.info/intpolice/scur03.htm> (дата обращения: 02.03.2016).

Таблица 2 / Table 2

**Факторы риска в системе формирования публичной безопасности /
Risk factors in the system of public security**

Факторы прямого влияния / Factors of direct influence	Факторы косвенного влияния / Factors of indirect influence
Внешние военные угрозы	Нарушение принципа верховенства права и равенства всех перед законом
Техногенные аварии	Экономические и социальные диспропорции
Природные катаклизмы	Национальная и религиозная нетерпимость
Пожары	Снижение качества жизни и нарастание социальной напряженности
Эпидемии и несанкционированный ввоз некачественной или вредной продукции	Физическое здоровье населения и демографический спад
Технические атаки и промышленный шпионаж	Технологическая отсталость

и модернизировать государственную поддержку этих отраслей. Неисполнение требования сбалансированного развития может привести к тому, что недооценка одного из элементов публичного сектора, будь то образование, культура или безопасность, вызовет диспропорции и сбои в работе всей системы общественного воспроизводства.

Одним из ключевых признаков элемента публичного сектора является свойство *взаимопроникновения*, суть которого заключена в том, что элементы публичного сектора отчасти присутствуют друг в друге, являясь важной составляющей смежного элемента, выполняющей присущие ему функции. Таким образом, элементы образовательной системы оказывают влияние на сферу здравоохранения и культуры, а состояние культуры — на угрозы безопасности. Другой стороной *взаимопроникновения* публичных сфер является их распределение в вертикальном разрезе, позволяющее равномерно разводить их влияние между территориальными уровнями. Такое распределение позволяет более эффективно удовлетворять потребности населения в бюджетных услугах, способствует целостности общества, противодействует сепаратизму и отсталости на низших территориальных звеньях. Свойство *взаимопроникновения*, присущее отраслям публичного сектора, указывает на невозможность изоляции отраслей друг от друга, стимулируя усилия представителей этих отраслей на кооперационное взаимодействие с представителями других отраслей как условие существования отрасли. Каждая из этих отраслей может брать на себя отдельные функции другой, способствуя гармоническому развитию общества.

Проиллюстрировать проявление этого свойства можно на примере образовательной отрасли. Так, в настоящее время федеральным Министерством образования взят курс на резкое сокращение численности высших учебных заведений на основе соответствия показателей деятельности высшего учебного заведения установленным стандартам. Нетрудно предположить, что может случиться с небольшим городским поселением, если на его территории не будет функционировать ни одного высшего или среднего учебного заведения. Повышение риска обострения уличной молодежной преступности — лишь одна из множества проблем, с которыми может столкнуться такое поселение. Если учитывать, что в России почти треть городов имеет численность населения ниже 30 тыс. человек, что значительно усложняет выполнение местными вузами жестких стандартов качества образовательных услуг, то масштабы социальных потрясений на этих территориях нетрудно предугадать.

Формирование центров ответственности за обеспечение публичной безопасности осуществляется на основе реагирования на факторы риска, которые можно разделить на две группы: прямого и косвенного влияния. Факторы прямого влияния предполагают ситуацию, когда риск проявляется неожиданно и требует немедленных мер по его нейтрализации. В этом случае риск имеет достаточно четкую систему временной и пространственной локализации. Факторы косвенного влияния, напротив, могут проявляться в отдаленной перспективе, не иметь четкой пространственной и временной локализации, выступают в скрытой форме.

В табл. 2 представлены наиболее характерные факторы, разделенные по этим группам.

В России центры обеспечения безопасности преимущественно сконцентрированы на нейтрализации факторов прямого риска, тогда как роль факторов косвенного влияния не получила четкой локализации, будучи рассредоточенной между различными элементами публичного сектора экономики.

Особенностью безопасности как объекта государственного регулирования является ее потенциальный характер, заставляющий власть разрабатывать подстраховывающие мероприятия по нейтрализации рисков безопасности. Это обстоятельство как раз и служит одним из факторов негативного влияния на участников соглашения, вынужденных нести дополнительные и, на их взгляд, необоснованные расходы на эту нейтрализацию. Вследствие этого обстоятельства органы государственной власти, используя доводы в пользу обеспечения безопасности, усиливают гонения на оппозицию, «кошмарят» бизнес или расправляются с неудобными режиму предпринимателями, что в конечном счете негативно влияет на реальное состояние безопасности, усиливая протестные настроения в обществе и снижая качество жизни населения. В то же время ослабление других отраслей бюджетного сектора, предоставляющих общественные блага (например, здравоохранение или образование), может стать дополнительным источником возникающих рисков. В этих условиях должен быть достигнут баланс не только между различными центрами преодоления безопасности, но и налажено взаимодействие между отраслями общественного сектора, обеспечивающее нейтрализацию рисков и реализацию базовых функций общественного воспроизводства. Главная цель развития любой страны — это формирование высокоразвитой и сбалансированной системы общественного производства, обеспечивающего удовлетворение потребностей граждан и минимизирующего разнообразные риски. И поэтому государственная политика в области безопасности должна предусматривать систему приоритетов и увязок, обеспе-

чивающих эффективное проведение национальной политики в сфере безопасности.

Воздействие факторов косвенного влияния на динамику рисков ставит серьезные проблемы перед публичным сектором. Недооценка этих факторов, попытка подменить их другими факторами, проявляющимися более очевидно, способствуют усилению угроз, дезориентируют центры ответственности в оценке и изменении масштабов этих угроз и выработке мер по их нейтрализации. В настоящее время одной из главных угроз для России на современном этапе является ее технологическая отсталость, диссонирующая с ее реальным кадровым потенциалом, промышленной базой и пространственным масштабом. Другой примечательной угрозой являются экономические и социальные диспропорции, проявляющиеся в разрыве уровня доходов между различными категориями граждан или территориями, следствием которых может стать обострение криминогенной ситуации на определенной территории. Эти и другие угрозы, в меньшей мере, чем явные, представляют опасность для развития страны и провоцируют отдельные правительства зарубежных государств усиливать давление на Россию, противодействовать осуществлению ею самостоятельной политики и защиты своих национальных интересов. Необходимо научиться управлять нейтрализацией этих факторов, которые имеют свои особенности и могут проявлять себя через скрытые каналы или на более отдаленный срок.

Развитие системы безопасности в стране должно осуществляться в тесной связи с принятием мер по децентрализации государственного управления. Местные органы власти должны получить дополнительные ресурсы на поддержку своего публичного сектора и сформировать свою систему безопасности, отвечающую реальным потребностям людей и имеющую внутренние источники воспроизводства. Одним из ключевых способов противодействия глобальным рискам являются механизмы внутренней самоорганизации общества, которые могут и не предполагать создания специальных институтов. И этим вряд ли следует пренебрегать...

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Яранцева Е.А. Современные популярные методы оценки рисков в страховании // Страховое дело. 2015. № 4 (265). С. 47–52.
2. Шелунцова М.А. Риск-менеджмент в общественном секторе экономики // Проблемы современной экономики. 2011. № 3. С. 46–48.
3. Сараджева О.В., Барикаев Е.Н. Влияние рынка труда на экономическую безопасность различных субъектов общественных отношений // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 3. С. 155–159.

4. Комов В.Г., Горбатенко С.А. Повышение занятости населения как фактор укрепления экономической безопасности России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 9 (294). С. 52–60.
5. Чумаков А.А. Современные аспекты регулирования рынка труда в контексте обеспечения экономической безопасности России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2015. № 4. С. 59–63.
6. Рой О.М. Роль органов местного самоуправления в осуществлении мер безопасности // Совершенствование механизмов взаимодействия региональной власти, местного самоуправления и населения. Материалы межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 80-летию образования Новосибирской области. 26–27 октября 2017 г. Ч. 2. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2017. С. 186–193.
7. Вербицкая Т.В. Роль органов местного самоуправления в обеспечении национальной безопасности в РФ // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 1. С. 26–28.
8. Дмитриева О. А судьи — кто? // Российская газета. 07.06.2010. № 5201 (122).
9. Бирюков П.Н. Полиция Федеративной Республики Германии // Евразийский юридический журнал. 2009. № 11 (18). С. 115–119.
10. Клиторин В.И. Загадка общественных благ. Еще раз об экономических функциях государства // ЭКО. 2015. № 10. С. 133.

REFERENCES

1. Yaranceva E.A. Modern popular methods of risk assessment in insurance. *Strakhovoye delo = Insurance business*, 2015, no. 4 (265), pp. 47–52. (In Russ.).
2. Sheluntsova M. A. Risk-management in the public sector of economy. *Problemy sovremennoy ekonomiki = Problems of modern economy*, 2011, no. 3, pp. 46–48. (In Russ.).
3. Saradzheva O. V., Barikayev E. N. Influence of a labor market on economic safety of the various subjects of the public relations. *Herald of the Moscow University of Ministry of Internal Affairs*, 2013, no. 3, pp. 155–159. (In Russ.).
4. Chumakov A. A. Modern aspects of regulation of labour market in the context of providing economic security of Russia. *State and municipal management. Scientific notes of SKAGS*, 2015, no. 4, pp. 59–63. (In Russ.).
5. Komov V. G., Gorbatenko S. A. Increasing of employment as a factor in strengthening Russia's economic security. *National interests: priorities and security*, 2015, no. 9 (294), no. 52–60. (In Russ.).
6. Roy O. Role of local authority in the performance of security measures. Improvement of mechanisms of interaction of regional authority, Local authorities and population. Materials of the interregional scientific and practical conference dedicated to the 80th anniversary of the Novosibirsk region: in 3 issues, no. 2. Novosibirsk, 2017, pp. 186–193. (In Russ.).
7. Verbitskaya T. V. The role of agencies of local self-government in ensuring national security in the RF. *Municipal services: legal questions*, 2015, no. 1, pp. 26–28. (In Russ.).
8. Dmitrieva O. Who are the judges? *Rossiyskaya Gazeta*. No. 5201 (122). 07.06.2010. (In Russ.).
9. Biryukov P. N. Police of the Federal Republic of Germany. *Eurasian Juridical Journal*, 2009, no. 11 (18), pp. 115–119. (In Russ.).
10. Klitorin V. I. Riddle of public goods. Once again on the economic functions of the state. *ECO*, 2015, no. 10, p. 133. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Олег Михайлович Рой — доктор социологических наук, профессор Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, Омск, Россия
roi_omsk@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Oleg M. Roy — Dr. Sci. (Sociology), Professor, Head, Regional Economics and Management Areas Department, F. M. Dostoyevsky Omsk State University, Omsk, Russia
roi_omsk@mail.ru