

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

© 2008 г. Б. М. Урбазаев¹, М. Н. Урбазаев²

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации³ неостаточно уделяется внимания региональным аспектам обеспечения национальной, в том числе общественной, безопасности⁴. Проблема обеспечения безопасности на территории региона имеет специфику, заключающуюся в необходимости организации взаимодействия между федеральными органами и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Методологическая сложность данной проблемы связана с трудностью выявления устойчивых взаимоотношений между органами государственной власти, которые относятся к разным уровням управления, и, соответственно, имеют различные полномочия и собственные регламенты деятельности. Кроме того в организации взаимодействия с территориальными органами федеральных министерств, служб, агентств, общее руководство которых . подведомственно Президенту РФ, возникают особые трудности, связанные с высокой степенью корпоративности указанных структур.

Из-за институциональных изменений исполнительные органы власти субъектов РФ и соответствующие территориальные подразделения федеральных органов вынуждены были устанавливать неформальные горизонтальные связи на основе межличностных контактов, которые, как известно, зависят от психологической совместимости участников коммуникативного процесса и, следовательно, имеют стохастический характер.

С изданием Указа Президента РФ⁵ в соответствии со ст. 77 Конституции РФ⁶ и Федеральным законом РФ⁶, решение проблемы обеспечения безопасности на территории приобретает системную основу. Данный Указ предусматривает наделение высшего должностного лица субъекта РФ полномочиями по организации

взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти соответствующего субъекта РФ и территориальных органов Министерства внутренних дел РФ, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства юстиции РФ, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной регистрационной службы, Федеральной службы судебных приставов, федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные данным министерствам. Кроме того, этот Указ устанавливает федеральным министрам до решения вопроса о кандидате на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти согласовывать кандидатуру с высшим должностным лицом субъекта РФ.

Практическая реализация названного Указа осуществляется в соответствии с Положением о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, утвержденным Постановлением Правительства РФ⁷. Следует отметить, что данный Указ предоставляет обеим сторонам широкие возможности для их взаимодействия.

Вместе с тем системное представление проблемы характеризуется отсутствием согласованной цели (выхода) взаимодействующих подсистем. Так, например, для регионов приоритетным направлением является обеспечение безопасности жизнедеятельности на территории, а доминантой в деятельности федеральных правоохранительных структур – борьба с преступностью.

В настоящей работе определяется цель и основные показатели эффективности системы обеспечения общественной безопасности на территории субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что формулировка общей цели взаимодействия автономных структур остается методологически неразработанной. Условно, на наш взгляд, может быть дана следующая формулировка: *целью системы взаимодействия автономных структур является обеспечение общественно необходимого уровня безопасности всех слоев населения при си-*

¹ Старший преподаватель Финансовой академии при Правительстве РФ, кандидат экономических наук.

² Кандидат физико-математических наук.

³ См.: Собрание законодательства РФ 2000. № 2. С. 170.

⁴ См.: Общая теория национальной безопасности. Учебник / Под общ. ред. А.А. Прохожева. М., 2002.

⁵ См.: Указ Президента РФ “Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти” от 2 июля 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 27. Ст. 2730.

⁶ Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁷ Постановление Правительства РФ “О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти” от 5 декабря 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 50. Ст. 5311.

стематическом снижении уровня преступности. Особо важным направлением данного развития представляется разработка конкретных методов и технологических приемов мониторинга и количественной оценки показателей безопасности.

Исходной позицией в формировании цели является предположение о том, что региональная исполнительная власть функционирует в системе определенных внешних и внутренних ограничений и в то же время обладает соответствующими возможностями, включая материальные, технические и людские ресурсы, для повышения уровня безопасности на данной территории.

Однако следует отметить, что в деятельности правоохранительных органов существует неоднозначность в оценке уровня преступности и, следовательно, качества регистрации преступлений. Такая ситуация обусловлена соответствующей практикой оценки эффективности их деятельности по уровню зарегистрированных правонарушений, что в конечном счете приводит к игнорированию регистрации некоторого количества противоправных действий. В результате занижения количества преступлений уровень латентной преступности иногда достигает до 70–80% от реальной преступности⁸.

Таким образом, для достижения сформулированной общей цели необходимо ввести в целеполагание правоохранительных органов коррективы по усилению акцентов, направленных на повышение безопасности жизнедеятельности населения.

Этот подход даст возможность поднять уровень организованности взаимодействия структур, учесть все необходимые взаимосвязи в системах управления, позволит всесторонне анализировать результаты, создать предпосылки для возникновения единого вектора усилий и согласованных действий, результат которого будет выше суммы действий структур в отдельности. Эта разность результатов будет составлять синергетический эффект, представляющий собой дополнительный эффект от созидательного взаимодействия федеральных и региональных органов власти в Российской Федерации.

Таким образом, синергетический эффект от взаимодействия может быть определен как:

$$W(\chi^n) = F(t) - \sum_i F_i(t), \quad (1)$$

где:

$F(t)$ – общая отдача от согласованного взаимодействия;

$F_i(t)$ – отдача от корпоративных структур в отдельности;

χ^n – коэффициент восприимчивости к взаимодействию;

n – число участников.

Понятно, что при низкой организованности региональных структур их вклад во взаимодействие будет минимальным и итог действий федеральных структур будет равен сумме без дополнительных эффектов.

⁸ Лунев В.В. Проблемы юридических наук криминального цикла // Гос. и право. 2007. № 5. С. 39–58.

Очевидно, что величина синергетического эффекта будет находиться в значительной зависимости от психологической настроенности (амбиции) руководителей взаимодействующих федеральных и региональных структур исполнительной власти. Для снижения данной зависимости в субъектах, в частности, в Республике Бурятия, между Министерством внутренних дел РФ и Правительством РБ подписано Соглашение о взаимодействии, которое предусматривает обоим сторонам обмен информацией, оказание материальной и технической помощи, координации плановых мероприятий и т.д.

Особенностью определения безопасности жизнедеятельности является сложность выработки объективных количественных показателей.

Уровень общественной безопасности в зависимости от уровня преступности предлагается выразить в следующем аналитическом виде:

$$S = 1 - C^* - C, \quad (2)$$

где:

S – уровень общественной безопасности (в относительных единицах);

C^* – латентная часть преступности (в относительных единицах);

C – уровень преступности на территории (в относительных единицах).

Латентная часть преступности представляет собой незарегистрированную долю правонарушений и обычно составляет величину в пределах 15–20%.

Следовательно, максимальное значение уровня безопасности проживания на территории будет на планке 80–85%.

Баланс уровня преступности в результате борьбы с ней можно представить в виде дифференциального уравнения первого порядка:

$$\frac{dC(t)}{dt} = -E \frac{C(t)}{t_k} + \frac{C(t)}{\tau}, \quad (3)$$

где:

$C(t)$ – текущий (зарегистрированный) уровень преступности на территории, в относительных единицах;

E – показатель эффективности борьбы с преступностью, в относительных единицах;

t_k – характерное время снижения уровня преступности в результате борьбы с ней и, соответственно, $1/t_k = D$ представляет собой оперативность деятельности правоохранительных органов;

τ – характерное время повышения уровня преступности за счет естественного роста, темп которого определяется как: $R = 1/\tau$.

В формуле (3) показано, что текущий (зарегистрированный) уровень преступности на территории зависит от соотношения величин эффективности и темпов борьбы с преступностью, а также скорости возникновения новых преступлений. Знак минус в формуле означает снижение уровня преступности.

При установлении динамического равновесия между снижением уровня преступности в результате борьбы с ней и ее естественным ростом, т.е. при $dC(t)/dt = 0$,

может быть определено содержание показателя эффективности борьбы с преступностью:

$$E = \frac{t_k}{\tau} = \frac{R}{D}. \quad (4)$$

Из формулы (4) следует, что в условиях представления показателя эффективности борьбы с преступностью посредством регистрации (расследования) количества преступлений и постоянных требований о его повышении, в поведении органов может возникнуть так называемая выжидательная позиция за счет снижения оперативности. Это действие будет особенно проявляться при низком значении R . При этом в расследовании отдельных проявлений преступности может быть продемонстрирована высокая оперативность. Следовательно, векторы повышения эффективности борьбы с преступностью и оперативности деятельности правоохранительных органов при некорректной постановке вопроса могут оказаться разнонаправленными.

Интеграл дифференциального уравнения (3) соответствует выражению текущего уровня преступности и имеет вид:

$$C(t) = C_0 e^{\left(-E \frac{1}{t_k} + \frac{1}{\tau}\right)t}, \quad (5)$$

где:

C_0 – максимальный уровень преступности, наблюдающийся на начальном этапе борьбы с ней.

Следовательно, C в уравнении (2) может быть выражено как:

$$C = C(t)/C_0.$$

При постановке его выражения из (5) получим:

$$S(t) = 1 - C^* - e^{\left(-E \frac{1}{t_k} + \frac{1}{\tau}\right)t}. \quad (6)$$

Из формулы (6) следует зависимость уровня безопасности от таких факторов, как: эффективность борьбы с преступностью, оперативность действия правоохранительных органов и темп зарождения новых преступлений. Причем, уровень безопасности с повышением эффективности борьбы и оперативности растет, а сокращением τ снижается, что означает следующее логическое заключение: чем выше результативность борьбы с преступностью, тем благополучнее проживание на территории.

Выявление устойчивой взаимосвязи между улучшениями безопасности и уровнем борьбы с преступностью, как нам представляется, имеет исключительное значение в развитии правоохранительной деятельности, так как в настоящее время в российской криминальной практике получило распространение ложное понятие о прямой связи уровней регистрации преступлений и преступности. Так, на Всероссийском координационном совещании руководителей правоохранительных органов Президентом Российской Федерации был отмечен рост учтенной преступности⁹, хотя это увеличение может быть обусловлено не только реаль-

ным увеличением числа преступлений, но и некоторым улучшением системы регистрации деяний.

Выражение (6) может быть использовано в целях осуществления мониторинга уровня общественной безопасности на территории, отслеживания его динамики изменения, сравнения с плановыми значениями, а также при согласовании кандидатуры на должность руководителя территориального органа правоохранительного ведомства с высшим должностным лицом субъекта Федерации.

Кроме того, данный математический подход допускает структурированное рассмотрение правонарушений.

В общем виде, $C(t)$ может быть представлен как сумма уголовной и административной правонарушений.

$$C(t) = [\alpha + \beta]C(t), \quad (7)$$

где:

α, β – удельные веса уголовных и административных правонарушений. При структурировании правонарушений по категориям и видам выражение (7) примет вид:

$$C(t) = [\alpha Y(x) + \beta \Psi(y)]C(t), \quad (8)$$

где:

$Y(x)$ и $\Psi(y)$ – функции распределения правонарушений по категориям и видам.

$Y(x)$ и $\Psi(y)$ могут быть определены из регрессионного анализа структуры правонарушений.

Структурирование уголовных преступлений по категориям имеет вид:

$$Y(x) = \sum_{i=1}^4 a_i x_i, \quad (9)$$

где:

a_i – коэффициенты регрессии;

x_1, x_2, x_3, x_4 – распределение преступлений по степени тяжести. Структурирование административных правонарушений по видам имеет вид:

$$\Psi(y) = \sum_{i=1}^{17} b_i y_i, \quad (10)$$

где:

b_i – коэффициенты регрессии;

$y_1, y_2, y_3 \dots y_{17}$ – распределение административных правонарушений по видам.

Очевидно, что системный анализ правонарушений и их ранжирование по совокупной тяжести обеспечат возможность выявления общих тенденций роста и приоритетного планирования мероприятий по профилактике правонарушений и (или) ликвидации последствий.

Использование в работе подходов стратегического управления позволит вести сбалансированную политику интересов министерств и ведомств федерального уровня и республиканских организаций. Основным средством для совместной скоординированной деятельности является коммуникационный процесс.

⁹ См.: Лапкина Е. Судить по доходам // Росс. газ. 2006. 22 ноября.

Созданное Управление взаимодействия с правоохранительными органами Администрации Президента и Правительства Республики Бурятия на основе использования матричного метода управления имеет потенциальную возможность организации кооперативного взаимодействия различных структур, приводящего к синхронизации внутренних процессов и их когерентному поведению, а также проведения системного анализа составляющих безопасность.

Таким образом, проблема обеспечения общественной безопасности на региональном уровне находится на начальном этапе методологической разработки. Формирование общей цели взаимодействующих реги-

ональных и федеральных структур управления, не затрагивая исключительной компетенции каждой в отдельности, создает предпосылки для формирования синергетических эффектов, снижающих удельные издержки и повышающих эффективность проведения общего характера мероприятий.

В данной работе впервые выработаны объективные количественные показатели эффективности обеспечения общественной безопасности в рамках вектора работ, направленных на развитие идеи проф. В.В. Лунеева о необходимости математизации правовых наук.