

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Мацнев Д.А., Медведев Д.А., Медведев А.В.,
Мочалова Н.В., Никитенко Е.Г., Толстов К.Н.,
Шевченко А.В.**

**Разработка типовой модели оценки региональной
безопасности субъекта Российской Федерации**

Москва 2015

Аннотация. Эффективность управления в сфере национальной безопасности связана с необходимостью оценки степени угроз и унификации показателей безопасности в рамках федеральных округов и субъектов Федерации, так как в каждом из них условия жизнеобеспечения и опыт его достижения совершенно разные. Так же остро стоит проблема оценки и обеспечения региональной безопасности.

Annotation. Management effectiveness in national security sphere is connected with the need of threat assessment and harmonization of the security indicators in the framework of the Federal Districts and subjects of the Russian Federation, as in each of them conditions of life support and experience of its achievement absolutely different. Also the problem of assessment and provision of regional security is crucial.

Мацнев Д.А., ведущий научный сотрудник НИЛ Факультета национальной безопасности РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Медведев А.В., научный сотрудник НИЛ Факультета национальной безопасности РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Медведев Д.А., ассистент кафедры национальной безопасности Факультета национальной безопасности РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Мочалова Н.В., младший научный сотрудник НИЛ Факультета национальной безопасности РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Никитенко Е.Г., старший научный сотрудник НИЛ Факультета национальной безопасности РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Толстов К.Н., научный сотрудник НИЛ Факультета национальной безопасности РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Шевченко А.В., зам. декана Факультета национальной безопасности РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2014 год.

Содержание

Определения, обозначения и сокращения	4
Введение.....	8
1 Структурно-функциональная организация региональной системы безопасности Российской Федерации.....	9
1.1 Современное состояние региональной политики в Российской Федерации: постановка проблемы обеспечения национальной безопасности на уровне субъектов.....	9
1.1.1 Правовые основы обеспечения региональной безопасности.....	9
1.1.2 Формирование политического пространства региональной безопасности: прагматический аспект.....	19
1.1.3 Оценка деятельности региональных институтов управления.....	29
1.2 Опыт формирования региональной политики в европейских странах...35	
2 Экономические предпосылки обеспечения региональной безопасности в Российской Федерации.....	47
2.1 Научное обоснование причин межрегиональной дифференциации.....	47
2.1.1 Трансформационные факторы экономической безопасности регионов.....	48
2.2 Сохранение неравномерного развития регионов России в среднесрочной и долгосрочной перспективе.....	57
2.2.1 Макроэкономические показатели развития федеральных округов.....	57
2.2.2 О причинах возникновения проблемы региональной безопасности в Российской Федерации в 1992–2013 гг.	65
3 Разработка автоматизированного макета Паспорта обеспечения национальной безопасности и регионального развития страны	69
3.1 Формирование Системы информационно-аналитической поддержки стратегического планирования государственной региональной политики национальной безопасности.....	69
3.1.1 Методологические основания определения перечня возможных стратегий развития региона и их оценки. Формализация стратегических целей развития региона.....	69
3.2 Разработка автоматизированного макета Паспорта обеспечения национальной безопасности и регионального развития страны.....	75
3.2.1 Структура системы информационно-аналитической поддержки стратегического планирования и управления в сфере национальной безопасности Российской Федерации.....	75
3.2.2 Технологическая схема загрузки, обработки и представления информации.....	82
Заключение	94
Список использованных источников.....	96

Определения, обозначения и сокращения

В настоящей работе используются следующие термины с соответствующими определениями:

Стратегическое управление - деятельность участников государственного управления по целеполаганию, прогнозированию, планированию, программированию, контролю и коррекции социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации;

- *государственное управление* - деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- *целеполагание* - определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- *прогнозирование* - деятельность участников стратегического управления по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- *планирование* - деятельность участников стратегического управления по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического управления;

- *программирование* - деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания;

- *мониторинг и контроль реализации документов стратегического управления* - деятельность по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического управления, а также по оценке взаимодействия участников стратегического управления в части реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- *система стратегического планирования* - механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения;

- *стратегический прогноз Российской Федерации* - документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о стратегических рисках социально-экономического развития и об угрозах национальной безопасности Российской Федерации;

- *прогноз социально-экономического развития Российской Федерации* - документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о внешних и внутренних условиях, направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный или долгосрочный период;

- *стратегия пространственного развития Российской Федерации* - документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации;

- *отраслевой документ стратегического планирования Российской Федерации*
- документ, в котором определены приоритеты, цели и задачи государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования;

- *стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации* - документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи государственного управления на уровне субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;

- *прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации*
- документ стратегического управления, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный или долгосрочный период;

- *государственная программа субъекта Российской Федерации* - документ стратегического управления в сфере безопасности, содержащий комплекс мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

- *макрорегион* - часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического управления.

Принятые сокращения

СЗФО – Северо-Западный федеральный округ

ЦФО – Центральный федеральный округ

ЮФО – Южный федеральный округ

СКФО – Северо-Кавказский федеральный округ

ПрФО – Приволжский федеральный округ

УрФО – Уральский федеральный округ

СФО – Сибирский федеральный округ

ДВФО – Дальневосточный федеральный округ

ЛПР – лицо, принимающее решение

ФЦП - федеральные целевые программы

ФОИВ – федеральные органы исполнительной власти

ИПМ - интегральный показатель мощности

СЭД - субъекты экономической деятельности

Введение

Актуальность исследования. Региональная политика, осуществляемая органами управления субъектов Федерации, должна быть своеобразным индикатором, позволяющим оценить направленность и эффективность обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Однако стратегии и механизмы обеспечения региональной безопасности не определены, несмотря на указание их разработки в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.». Эффективность управления в сфере национальной безопасности связана с необходимостью оценки степени угроз и унификации показателей безопасности в рамках федеральных округов и субъектов Федерации, т.к. в каждом из них условия жизнеобеспечения и опыт его достижения совершенно разные. Так же остро стоит проблема оценки и обеспечения региональной безопасности: методологический и методический аппарат оценивания состояния национальной безопасности на этом уровне недостаточно разработан и не обеспечивает высокой эффективности подготовки управленческих решений, что влечет рост стратегических рисков и неопределенности при формировании и реализации стратегии развития. Мировой опыт решения проблемы слабо учитывается и внедряется на региональном и муниципальном уровнях обеспечения безопасности территорий.

1 СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1 Современное состояние региональной политики в Российской Федерации: постановка проблемы обеспечения национальной безопасности на уровне субъектов

1.1.1 Правовые основы обеспечения региональной безопасности

Национальная безопасность как политическая система представляет собой чрезвычайно сложный многоуровневый функциональный процесс, в котором своевременное обнаружение угроз и реагирование на них со стороны системы обеспечения национальной безопасности имеет первостепенную важность в практической деятельности по защите жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Именно поэтому для обеспечения региональной и национальной безопасности государства необходима сбалансированность между федеральным и региональным уровнями государственного управления.

Взаимодействие федерального и регионального уровней государственного управления оказывает большое влияние на политическую безопасность государства. Отрицание необходимости такого взаимодействия повлечет возникновение политического напряжения и дестабилизации обстановки в стране.

Оценка новых угроз и вызовов, своевременное выявление проблем сохранения суверенитета и территориальной целостности страны требуют все больше внимания научного аналитического сообщества, обеспечивающего теоретико-методологические основания национальной безопасности страны посредством повышения эффективности государственного управления. Важность проблемы отмечена в Указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

Эти и другие прямые распоряжения Президента расцениваются как неотложные реакции на качество государственного управления, приобретшего признаки дисфункциональности государства. В теории государственного управления дисфункциональным государством считается такое, в котором «публичная власть и публичное управление реализуется с критическими недостатками, либо в котором

отдельные вертикали или сегменты публичной власти критически дезорганизованы (от серьезной неэффективности до частичного коллапса) и структурно дефективны, либо в котором элиминирован конституционный императив первичности народа относительно власти, которой народ делегирует публично-властные полномочия, и игнорируются публичные интересы»¹. По явным показателям критического падения эффективности публичного управления в ряде сфер общественных отношений локальная структурная дисфункциональность различной продолжительности наблюдалась в разных территориальных и отраслевых сегментах государственного управления в виде усиления угроз национальной безопасности. В определенной мере она проявилась и во внешней сфере как следствие «навязанного извне редуцирования суверенитета, поскольку обеспечение суверенитета является одной из важнейших функций государства»².

Несмотря на то, что в 2008-2012 гг. для усиления государственного управления был принят ряд документов стратегического характера, изменения системного характера не наступили. Известный специалист в области государственного менеджмента Г.Л. Купряшин объясняет эту ситуацию следующим образом: «Парадокс современной российской системы управления состоит в том, что только президентская власть способна вырабатывать стратегическое видение ситуации и осуществлять стратегическое политическое управление. ... Одновременно, в условиях низкого уровня исполняемости принимаемых решений политическое лидерство первых лиц государства оказывается неэффективным, если применить критерий «затраты/экономическое и социальное развитие». Данный парадокс объясняется не только бюрократизацией политической власти и сопутствующей ей коррупции, но и отсутствием собственно системы государственного управления»³. Эталон системы автор видит в так называемом «правильном управлении» (goodgovernance), которое должно соответствовать следующим условиям⁴:

- наличие четко обозначенной государственной стратегии;

¹Понкин И. Дисфункциональное государство и несостоятельное государство. // Государственная служба, 2013, № 6. С. 65.

²Там же.

³Купряшин Г.Л. Модернизация государственного управления: рационализм vs традиционализм // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Политология, экономика, право. 2011. №4. С.78.

⁴Там же Купряшин Г.Л. Модернизация государственного управления: рационализм vs традиционализм // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Политология, экономика, право. 2011. №4. С.78.

- существованию в системе государственного управления центра управления – выборного должностного лица (президента, губернатора, мэра) с четкими и достаточными полномочиями, а также с соответствующей ответственностью и подотчетностью электорату;

- обеспечение на каждом уровне управления (федеральном, региональном, местном, отраслевом, организационном) четкого разделения заданий и функций; справедливое распределение ресурсов в соответствии с принятыми в обществе ценностями; структурное взаимодействие для осуществления деятельности; компетентное лидерство и внутренняя координация.

Для реализации стратегии должны быть разработаны соответствующие ей методы организации и средства исполнения, которые постоянно корректируются с учетом меняющейся обстановки не только объекта, но и субъекта управления.

В послании Президента РФ Федеральному Собранию 2012 г. в числе прочих вопросов по основным направлениям внутренней и внешней политики государства были отражены ключевые принципы новой модели государственного управления: ориентация работы всех звеньев государственного механизма и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат, а также в повсеместном внедрении новых форм и методов контроля и качественно иных критериев оценки эффективности власти. Практика показывает, что стратегическое управление в сфере обеспечения национальной безопасности требует необходимости уточнения, а в ряде случаев – выработки новых механизмов и инструментов, а также усиления акцентов на проблемах развития российских территорий.

В последние годы получило развитие решение проблем Арктики, Северо-Кавказского федерального округа, Дальнего Востока и Сибири. Общим в этой работе является то, что на опыте подготовки решений отчетливо проявляется необходимость выработки взвешенной и ресурсообеспеченной политики регионального развития. Очевидно, что без такой политики невозможно обеспечить реализацию конкурентных преимуществ России, добиться безопасности личности, общества, государства, а также сложно решать вопросы укрепления политической стабильности, борьбы с терроризмом и экстремизмом, обеспечения единства и территориальной целостности страны. Несовершенство регионального развития страны может стать системным вызовом национальной безопасности Российской Федерации.

Государственная политика регионального развития должна обеспечивать решение целого комплекса вопросов. Наиболее важными являются аспекты совершенствования системы документов обеспечения национальной безопасности, в том числе на региональном уровне, а также вопросы развития системы оценки состояния национальной безопасности как важнейшего элемента подготовки управленческих решений. Одной из ключевых практических проблем остается слабость механизмов и институтов, обеспечивающих сбалансированное развитие регионов России на основе новых и перспективных инструментов развития.

В стране сохраняются общие для большинства субъектов Российской Федерации проблемные ситуации в сфере регионального развития. В их числе – нерешенность задач снижения социального и имущественного неравенства, низкие темпы выравнивания диспропорций в развитии регионов России.

Остро стоят вопросы социально-политической напряженности, распространения идеологии терроризма и экстремизма на фоне значительного уменьшения темпов роста реального сектора экономики. Отчетливую угрозу национальной безопасности представляет миграционная проблема. Такое положение во многом является следствием недостаточно проработанной политики регионального развития. При этом принципы и механизмы стратегического планирования на федеральном и региональном уровне должны быть в максимальной степени унифицированы едиными методиками и регламентами.

Эти задачи необходимо решать в соответствии с недавно принятым Федеральным законом ФЗ-172 «О государственном стратегическом планировании». Данный закон определяет: механизмы координации стратегического управления и бюджетной политики; полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации; порядок взаимодействия участников стратегического планирования; систему документов стратегического планирования на федеральном, региональном, отраслевом и муниципальном уровне. Кроме того, закон учитывает особую важность для обеспечения национальной безопасности таких предметных областей, как национальная оборона, государственная и общественная безопасность, внешнеполитическая деятельность, и предусматривает установление особого порядка формирования документов стратегического планирования в этой сфере.

В соответствии со структурно-логической схемой стратегического планирования в Российской Федерации достижение целей развития страны и

обеспечения ее безопасности осуществляется за счет последовательной реализации ряда функций стратегического планирования. К ним относятся:

анализ внутренних и внешних условий и тенденций; выявление возможных угроз и ограничений в сфере обеспечения национальной безопасности; целеполагание и прогнозирование государственной политики Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности; концептуальное определение оптимальных сценариев достижения планируемого состояния национальной безопасности, а также широкое применение в практической деятельности программно-целевого метода при формировании программных документов стратегического планирования.

Неотъемлемой частью стратегического управления является организация мониторинга и контроля эффективности реализации государственной политики в области обеспечения национальной безопасности. Этот приоритет также отражен в ФЗ-172.

В настоящее время в Российской Федерации на федеральном уровне разработано более 250 документов стратегического планирования. В это число входят два долгосрочных прогноза, семь доктрин, 28 основ государственной политики, 50 стратегий, комплекс планово-организационных документов в рамках единого Плана обороны Российской Федерации, а также концепции, государственные и федеральные целевые программы. Однако массив принятых документов стратегического планирования по стратегическим национальным приоритетам распределен неравномерно. В результате недостаточная концептуальная и программно-целевая проработка снижает эффективность государственной политики при реализации отдельных приоритетов, а также степень защищенности от различного вида вызовов и угроз.

В ближайшей перспективе изменения ситуации – разработка Стратегии пространственного развития Российской Федерации и Основ государственной политики регионального развития. Необходимость наличия таких документов определяется задачами по совершенствованию системы государственного управления на региональном уровне. Наиболее сложным и проблемным является вопрос количественной оценки состояния национальной безопасности в рамках реализации стратегических национальных приоритетов.

Для этих целей актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации утверждены показатели, характеризующие развитие

отдельных предметных областей обеспечения национальной безопасности. Так, Перечень критериев и показателей национальной безопасности содержит 83 показателя (Основы стратегического планирования в Российской Федерации, утверждены Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536).

Кроме этого перечня, в целях оценки состояния национальной безопасности работают и иные инструменты, но на региональном уровне они используются недостаточно эффективно. На направлении обеспечения национальной безопасности остается ряд задач, требующих дальнейшей научно-практической проработки. Научный совет Совета безопасности РФ выделяет следующие «узкие места»:

- отсутствие методики формирования агрегированной оценки состояния предметных областей национальной безопасности;
- отсутствие единой методологии разработки документов стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях;
- отсутствие единых организационных регламентов взаимодействия разработчиков на федеральном и региональном уровнях;
- необходимость совершенствования инструментария мониторинга и оценки состояния национальной безопасности в региональном разрезе;
- научно-методическое обоснование выбора вида акта об утверждении документа стратегического планирования в зависимости от места в иерархии и целевого назначения в целях повышения его регулирующего воздействия.

Сегодня решение многих из намеченных задач находится в начальной стадии - осмысления, изучения и обобщения опыта, анализа полезных и негативных практик. Законодатель уточняет ряд необходимых условий для ускорения этой деятельности. В частности, объем деятельности органов государственного управления в сфере планирования обеспечения национальной безопасности на уровне субъекта Федерации определен Федеральным законом Российской Федерации от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», принятым Государственной Думой 20 июня 2014 г. (одобрен Советом Федерации 25 июня 2014 г.).

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования определены в Главе 2. В частности ст. 5 к ним отнесены⁵:

⁵Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 29 июня.

1) определение в пределах полномочий субъектов Российской Федерации приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации;

2) установление требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах Российской Федерации, порядку их разработки, рассмотрению и утверждению (одобрению) с учетом положений настоящего Федерального закона,...

3) разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям субъектов Российской Федерации;

4) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

5) обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов Российской Федерации;

6) установление порядка осуществления стратегического планирования в субъектах Российской Федерации...;

7) участие в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализуемых на территориях субъектов Российской Федерации; 8) иные полномочия в сфере стратегического планирования...

В ст. 7 ФЗ-172 определены принципы стратегического планирования, среди которых выделим принципы единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям.

Основными задачами органов управления субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования (ст. 8) являются:

- координация государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики;

- определение внутренних и внешних условий, тенденций, ограничений, диспропорций, дисбалансов, возможностей, включая финансовые, социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- определение приоритетов социально-экономической политики, целей и задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- выбор путей и способов достижения целей и решения задач социально-экономической политики Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, обеспечивающих наибольшую эффективность использования необходимых ресурсов;

- формирование и проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение целей и решение задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- определение ресурсов для достижения целей и решения задач социально-экономической политики и социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- координация действий участников стратегического планирования и мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, по срокам их реализации, ожидаемым результатам и параметрам ресурсного обеспечения;

- организация мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;

- научно-техническое, информационное, ресурсное и кадровое обеспечение стратегического планирования;

- создание условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования.

К участникам стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации закон относит: законодательный (представительный) и исполнительный органы государственной власти субъекта и его руководителей; контрольно-счетный орган субъекта Федерации, а также иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами в соответствии с ФЗ-172.

В функции исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации входит: разработка документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации; обеспечение координации разработки и корректировки документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации; осуществление мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования субъекта Федерации.

Документы стратегического планирования делятся на два вида: разрабатываемые в рамках целеполагания (например, стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации), и документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования, к которым относятся: прогнозы социально-экономического развития субъекта на долгосрочный, среднесрочный и краткосрочный периоды; бюджетный прогноз на долгосрочный период. К документам стратегического планирования также принадлежат: план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации; государственные программы субъекта; схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Субъекты стратегического управления в сфере национальной безопасности на региональном уровне принимают участие в подготовке документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания на федеральном уровне, о чем говорится в Главе 4 ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Эта сфера охватывает межотраслевое и пространственное развитие страны, включая структуру макрорегиона.

Практическая деятельность субъектов Федерации оформляется в соответствии со ст. 44, предписывающей порядок реализации документов стратегического управления субъектов Российской Федерации. Так, реализация стратегии социально-экономического развития субъекта осуществляется путем разработки плана

мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации; положения стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации детализируются в государственных программах субъекта Российской Федерации с учетом необходимости ресурсного обеспечения. Приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития субъекта могут быть детализированы в отраслевых документах стратегического планирования России. Оценка эффективности реализации каждой государственной программы субъекта Российской Федерации проводится ежегодно. Отчет о ходе исполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ также ежегодно готовит высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Такая регламентация административной, аналитической деятельности содержит предписание к увеличению ответственности руководящего звена региональных органов управления за текущее состояние и перспективы развития субъектов Федерации, которое должно быть обеспечено соответствующим уровнем безопасности.

1.1.2 Формирование политического пространства региональной безопасности: прагматический аспект

Попытки постановки и решения проблем региональной безопасности в течение последних 20 лет предпринимались не единожды, что обуславливалось внешними и внутренними факторами: в период с 1991г. по 2000 г.: слабостью федеральной власти, дефицитом федерального бюджета, формированием нескольких экономически сильных регионов, резким возрастанием уровня национального сепаратизма, вплоть до вооруженных конфликтов в субъектах Северного Кавказа; в 2000-х годах по настоящее время – активной фазой укрепления государственности, административно-политической социально-экономической реформами.

Начиная с 1994 г. органы государственной власти создали административно-правовые предпосылки (проекты документов «Региональная стратегия России» и «Программа развития депрессивных районов России») для Указа Президента Российской Федерации «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» (3.06.1996, № 803).

В данном документе дается ранее отсутствующее правовое определение понятий регион и региональная политика, под которой понимается «система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации»⁶.

В Положениях отражены основные цели региональной политики, ее важнейшие положения, включающие «децентрализацию власти путем закрепления за субъектами Российской Федерации возможно большего числа полномочий в сферах совместного ведения, а также усиление влияния населения на принятие решений федеральными органами государственной власти»; определены цели и задачи региональной экономической политики (среди которых выделим непосредственно ориентированные на обеспечение безопасности региона: «оказание государственной поддержки районам экологического бедствия, регионам с высоким уровнем безработицы, демографическими и миграционными проблемами; разработка и реализация научно обоснованной политики в отношении регионов со сложными условиями хозяйствования, требующими специальных методов регулирования (районы Арктики и Крайнего Севера, Дальний Восток, приграничные

⁶Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 года, № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

регионы и т.д.)»⁷.

Среди неперенных условий достижения искомых состояний Положение предусматривало обеспечение единства экономического пространства страны, которое определяется «общностью государственного руководства, денежной, налоговой, бюджетно-финансовой систем, скоординированным развитием основных институциональных структур».

В числе методов и форм реализации региональной экономической политики указывается на необходимость развития прогнозирования и программирования с особым акцентом на региональный аспект. «Это даст регионам необходимые ориентиры, позволяющие им определить господствующие тенденции, примерные количественные параметры социально-экономического развития, свое место в межрегиональном разделении труда, наметить и скорректировать в прогнозируемой динамике общероссийского и региональных рынков собственные регулирующие воздействия на экономические и социальные процессы»⁸.

Определенное место отводилось в документе государственному регулированию международной и внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации. С позиций обеспечения социально-экономической безопасности прописаны задачи региональной социальной политики, при этом указывается, что «в решении крупномасштабных и острых социальных проблем требуется участие федеральных органов государственной власти»⁹.

К таким проблемам отнесены: проявление депопуляции населения; предотвращение обнищания населения и минимизацию отрицательных последствий безработицы, особенно в слаборазвитых регионах; сдерживание процесса имущественного расслоения в наиболее «бедных» и наиболее «богатых» регионах; регулирование размещения беженцев и вынужденных переселенцев в районах, располагающих для этого необходимыми условиями, в соответствии с федеральной и региональными миграционными программами; помощь населению регионов, попавших в кризисную ситуацию в результате стихийных бедствий, экологических и техногенных катастроф, военных действий, острых межнациональных конфликтов.

Положение определило общие контуры региональной политики в области повышения уровня жизни населения, в сфере занятости, в сфере обеспечения

⁷Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 года, № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации»

⁸Там же.

⁹Там же.

экологической и продовольственной безопасности. Выделены региональные аспекты национально-этнических отношений, направленные на создание правовой и нормативной базы для урегулирования национальных отношений; объединение усилий всех звеньев государственной системы и гражданского общества, политических и религиозных деятелей для достижения межнационального согласия, решительной борьбы с проявлениями агрессивного национализма;

Специальный раздел Положений посвящен формированию и реализации нормативной правовой базы региональной политики. Как отмечается в документе, «приоритет в этой сфере должен быть отдан законодательному разграничению полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰.

Как видим, в прямой постановке проблемы безопасности в этом первом и в последовавших за ним документах, разрабатываемых исполнительными органами власти на федеральном и региональном уровнях вплоть до 2000 г., фактически не отражались, в лучшем случае – декларировались. По мере усиления федеральной вертикали, возникновения необходимых структур обеспечения безопасности от многократно разросшегося спектра опасностей и угроз интерес смещался с регионального уровня к центру.

Мало способствовала изменению ситуации и принятая в 1997 г. Концепция национальной безопасности Российской Федерации, где официальный взгляд на обеспечение региональной безопасности также не отражен.

Следующее десятилетие отмечено рядом позитивных шагов в сфере формирования региональной политики как основы региональной безопасности. В частности, был создан дополнительный федеральный контур управления - федеральные округа во главе с полномочными представителями Президента РФ, аппараты которых в короткое время привели в соответствие с Конституцией Российской Федерации региональные законодательства. Эти меры де-факто укрепили политическую безопасность Российского государства, а последовавшее затем изменение система межбюджетных отношений позитивно сказалось на финансовой и экономической безопасности государства. Ощутимую пользу принесли федеральные целевые программы, начавшие функционировать особые экономические зоны, наметилась политика конкурсного отбора проектов для

¹⁰Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

финансирования за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации.

В этот же период предпринимаются первые попытки внедрить в практику планирования стратегии социально-экономического развития регионов. Особо стоит отметить усилия органов государственного управления по созданию системы оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Но разрабатываемые меры не в должной мере учитывали федеративный характер Российского государства. Как отмечают эксперты, по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов было принято более 400 федеральных законов. Однако даже на конституционном уровне содержались противоречия (например, в ст.ст. 71 и 72 при определении сил для обеспечения государственной безопасности, правопорядка, общественной безопасности и режима пограничных зон)¹¹.

В определенной, но недостаточной степени взаимосвязь региональной политики и политики безопасности страны отражена в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». Хотя нет сомнения, что региональная политика, осуществляемая органами управления субъектов Федерации, должна быть своеобразным индикатором, позволяющим оценить направленность и эффективность реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Эта убежденность пропитывает позиции специалистов и экспертов, привлеченных к оценке состояния региональной безопасности. Исследование проводилось редакцией научно-политического журнала «Государственная служба» (учредитель - РАНХиГС) совместно с Комитетом по обороне и безопасности Совета Федерации РФ, Информационно-аналитическим управлением СФ РФ, при участии представителей Совета безопасности РФ в течение 2008-2012 гг.

Это, в частности, проблемы правового, административного и организационного положения региональной безопасности в структуре национальной безопасности Российской Федерации; состояние готовности субъектов Федерации к реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации; выявление межуровневых противоречий и определение перспектив согласования статусов и полномочий региональных участников процесса; особенности формирования

¹¹Шевченко А.В. Угрозы местные – защита федеральная // Государственная служба. – 2010. №2.

региональной политики в области национальной безопасности, ее нормативно-правовое, ресурсное, кадровое обеспечение; эффективность используемых механизмов и средств; внедрение опыта эффективной защиты населения от угроз национальной безопасности.

Свое мнение о путях формирования и обеспечения региональной безопасности в научно-политическом журнале «Государственная служба» высказали главы субъектов Федерации - участники семинаров для высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, проводимых Администрацией Президента РФ; руководители структурных подразделений администраций органов исполнительной власти краев и областей, ученые, практики, занятые в системе обеспечения региональной безопасности.

Наиболее ценные замечания и предложения по затронутым вопросам, дающим представление о состоянии объекта исследования данной работы, приведем в обзоре публикаций 2008-2012 гг., поскольку они по сей день не утратили своей актуальности.

Как отмечают руководители регионов, остро стоит проблема унификации показателей безопасности в рамках федеральных округов. Ведь в каждом из них условия жизнеобеспечения субъектов и опыт его достижения совершенно разные. Необходимо выработать единые подходы в достаточно широком диапазоне региональных угроз национальной безопасности, которые бы давали основания для принятия управленческих решений на федеральном уровне. При этом глубина проработки должна доходить до проблем местного самоуправления.

В целом государственный документ по региональной политике должен содержать соответствующий раздел по региональной безопасности. Либо такой раздел следует внести в действующие законодательные акты – Стратегию национальной безопасности до 2020 г., ФЗ «О безопасности» и др.

В то же время достаточно большой круг властных полномочий, оказывающих существенное влияние на национальную безопасность в регионах, осуществляется территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. Это приводит к параллелизму работы органов государственной власти различных уровней, снижению ответственности региональных и местных руководителей за развитие территорий, увеличению бюджетных расходов на содержание системы государственного и муниципального управления.

На сегодняшний день в ряде субъектов Российской Федерации уже образованы

собственные органы региональной безопасности, которые в рамках своей компетенции осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность в сфере безопасности. Успешный опыт функционирования органов региональной безопасности на уровне субъектов Российской Федерации Министерством регионального развития отмечался в Московской, Костромской, Рязанской, Тверской областях, в городе Москве. Речь идет об осуществлении политики обеспечения конституционных прав граждан, противодействия коррупции, осуществлению единой государственной политики по обеспечению законности и правопорядка, профилактики преступности и правонарушений, общественной безопасности, прав и свобод граждан, а также по обеспечению экономической безопасности и безопасности жизнедеятельности населения, организации разработки и реализации антикоррупционной политики государства, организация мер, направленных на борьбу с экстремизмом, терроризмом, чрезвычайными ситуациями, организация мероприятий гражданской обороны.

Органы региональной безопасности также выполняют функции координации взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований, общественными объединениями, воинскими формированиями по вопросам обеспечения безопасности на территории данных субъектов Российской Федерации.

По мнению директора Департамента развития, комплексной оценки деятельности субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления Министерства регионального развития Российской Федерации К.А. Балашова, существование подобных государственных институтов на уровне субъектов Российской Федерации позволяет наиболее эффективно адаптировать направления национальной безопасности в соответствии с теми потребностями, которые возникают на конкретных территориях. К примеру, в Рязанской области в качестве одного из приоритетов региональной безопасности определены обеспечение соблюдения установленного порядка использования средств областного бюджета и осуществление контроля в сфере закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок.

Департамент региональной безопасности и противодействия коррупции города

Москвы в числе полномочий в указанной сфере определяет разработку проектов правовых актов мэра Москвы и Правительства Москвы о мерах по обеспечению законности при организации и проведении азартных игр и лотерей, а также о взаимодействии с правоохранительными органами и органами военного управления в сфере социальной поддержки сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих.

Главное управление региональной безопасности Тверской области помимо прочего осуществляет организационное, материально-техническое, информационное обеспечение деятельности мировых судей Тверской области; формирование общего и запасного списков кандидатов в присяжные заседатели Тверской области для федеральных судов общей юрисдикции.

Департаментом региональной безопасности Костромской области был отработан механизм информирования Департамента региональной безопасности Костромской области со стороны органов внутренних дел, который предоставлял возможность принимать адекватные законные меры по недопущению в регионе проявлений терроризма и экстремизма, отслеживать работу в сфере межнациональных отношений.

В результате деятельности рабочей группы по рассмотрению вопросов о несостоятельности (банкротстве) предприятий и организаций Костромской области были выявлены факты, указывающие на деятельность на территории данного субъекта организованной группы лиц, специализирующейся на организации и осуществлении неправомерных действий в данной сфере. По обращениям Департамента привлечено к административной ответственности 20 арбитражных управляющих, сотрудниками правоохранительных органов за 2010-2011 гг. выявлено 20 преступлений, связанных с неправомерными действиями в преддверии или в ходе ведения процедур банкротства с общей суммой выявленного ущерба 123,2 млн. руб.

На органы региональной безопасности возложены функции по координации взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований, общественными объединениями, воинскими формированиями по вопросам обеспечения безопасности на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Немаловажную роль органы

региональной безопасности также играют и в обеспечении осуществления мероприятий гражданской обороны, предотвращении стихийных бедствий и ликвидации их последствий.

В связи с этим, отсутствие органов региональной безопасности в большинстве субъектов Российской Федерации приводит к рассредоточению полномочий в области региональной безопасности между различными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что влечет за собой невозможность осуществления эффективного межведомственного взаимодействия и несвоевременное реагирование на возникающие в регионах угрозы национальной безопасности страны в целом.

В этой связи положительный опыт функционирования органов региональной безопасности на уровне субъектов Российской Федерации представляется достойным более внимательного изучения с целью последующего распространения данных успешных практик на территории всех субъектов Российской Федерации.

Одновременно с этим, при рассмотрении вопросов организации региональной безопасности представляется возможным использовать все доступные субъектам Российской Федерации инструменты и современные технологии:

- в рамках реализации положений Федерального закона № 184-ФЗ субъектам Российской Федерации возможно рекомендовать активнее использовать такой инструмент региональной политики как региональные программы в сфере региональной безопасности, в частности региональные программы, направленные на профилактику правонарушений;

- механизм государственно-частного партнерства, позволяет создавать на территориях субъектов Российской Федерации организации некоммерческого партнерства негосударственных структур безопасности (частных охранных предприятий) и правоохранительных органов, направленные на сотрудничество и координация совместных действий частных охранных предприятий и подразделений полиции, направленных на обеспечение безопасных условий жизни граждан, защиты населения от терроризма, снижения уровня преступности, обеспечение общественного порядка в регионах. Ограниченность в материальных и людских ресурсах правоохранительных органов влечет за собой невозможность обеспечения должного уровня безопасности населения, будь то патрулирование улиц населенных пунктов или своевременный выезд на место происшествия.

Подобное положение дел в сфере обеспечения безопасности граждан требует

внедрения принципиально новых форм взаимодействия. При этом необходимо предоставить негосударственным структурам безопасности (частным охранным предприятиям) и органам государственной власти возможность совместными усилиями внедрять и реализовывать проекты государственно-частного партнерства, приводящие к созданию и дальнейшей эксплуатации имущества (зданий, помещений, объектов инфраструктуры и пр.) совместно с государством;

- использование современных технологий, таких как система ГЛОНАСС позволяет создать комплексную муниципальную и региональную системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Результатом этого станет возможность пользоваться современным навигационным оборудованием в специальных автомобилях, обеспечить безопасность транспорта и технически сложных объектов, улучшить координацию и маневрирование сил и средств служб, отвечающих за предотвращение аварий и чрезвычайных ситуаций, за ликвидацию последствий природных и техногенных происшествий.

Вслед за правовой базой подлежит пересмотру организационно-функциональное основание региональной безопасности. В соответствии с федеральным законодательством во всех субъектах РФ созданы комиссии по борьбе с коррупцией, по борьбе с терроризмом, по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, которые возглавляют губернаторы. Но эффективна ли работа этих комиссий, если глава региона ежемесячно попеременно заседает не только в каждой из них, но еще как минимум в десяти?

Как показывает анализ штатной структуры аппаратов исполнительной власти регионов, у субъектов нет единой структуры, которая бы обеспечивала безопасность на региональном уровне. Лишь в немногих есть единый орган, который концентрирует, организует работу по исполнению комплексных функций обеспечения безопасности.

Острота проблемы не снимается наличием верхней структуры управления, созданной при полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе. При полномочном представителе Президента создан ряд совещательных консультативных органов, комиссий, межведомственных рабочих групп, которые осуществляют координацию межведомственных органов власти по приоритетным направлениям обеспечения национальной безопасности. Это противодействие и ликвидация последствий проявления терроризма, предупреждение экстремистских эксцессов, обеспечение экономической, информационной, пограничной

безопасности, защита населения от чрезвычайных ситуаций природно-техногенного характера, пресечение незаконного оборота наркотических средств, безопасность дорожного движения. По данным направлениям ведется мониторинг, результаты которого используются соответствующими органами по разработке мер по предотвращению угроз национальной безопасности. Это совещательные консультативные органы, но протокольные решения утверждаются полномочным представителем президента.

На заседаниях высшего органа управления федерального округа – Совета, куда входят губернаторы, руководители силовых и правоохранительных структур, представители ряда общественных организаций и бизнес-структур, рассматриваются проблемы, связанные с военной безопасностью, комплектованием воинских частей, работой с военнослужащими по контракту. Это сфера безусловной федеральной ответственности. Большинство экспертов, привлеченных к изучению проблем региональной безопасности, едины во мнении о том, что необходимый объем региональной деятельности должен находиться под контролем федерального центра.

Несмотря на обширный перечень общих направлений обеспечения национальной безопасности на федеральных окружных уровнях, у большинства входящих в каждый из них субъектов есть специфические опасности и угрозы. Участник экспертного анализа А.Е. Соколов (в 2010 г. - начальник Департамента аппарата ЦФО по взаимодействию с правоохранительными органами), отмечает, что «в зависимости от необходимости реагирования на региональные и местные угрозы складываются контуры органов управления безопасностью. Выявление спектра опасностей и угроз – это начальная стадия определения структуры административных и общественных объединений, которые составят комплексную систему защиты как для субъекта, так для округа и в целом для национальных интересов России»¹².

Эксперты факультета национальной безопасности РАНХиГС, Комитета по обороне и безопасности Совета Федерации Федерального собрания РФ и редакции журнала «Государственная служба» при оценке состояния проблемы региональной безопасности были едины во мнении о том, что:

1. Функции по обеспечению безопасности на территории субъекта РФ между федеральными органами государственной власти и органами власти субъекта

¹²Шевченко А.В. Угрозы местные – защита федеральная // Государственная служба. 2010. №2. С.60-67.

Федерации, органами местного управления законодательно не определены и не разграничены;

2. Есть противоречия между федеральными законами, устанавливающими полномочия органов субъекта Федерации и органов местного самоуправления в вопросах определения видов безопасности, и базовыми законами, определяющими общие положения этих органов;

3. На местах нет действенных механизмов реализации ряда федеральных законов, регулирующих сферу региональной безопасности;

4. Отсутствует федеральный орган, в функциях которого однозначно прописаны и реализуются задачи координации и управления в сфере региональной безопасности;

5. Нет необходимой правовой и организационной основы для формирования в субъектах РФ органов управления региональной безопасностью с соответствующим статусом¹³.

На основе выявленных противоречий сделано заключение: нужно стремиться к созданию типовой модели региональной безопасности, пригодной к введению ее в систему национальной безопасности. Нужно предвидеть опасную или угрожающую ситуацию и создать условия, чтобы негативное событие не только не повторилось, но вообще не произошло. Такой подход к моделированию обеспечения региональной безопасности открывает субъектам возможность разрабатывать свою концепцию обеспечения региональной безопасности, которая будет увязана со стратегией, и формировать стратегические среднесрочные и долгосрочные планы деятельности на этом направлении. Кроме того, появляется возможность грамотно распределить ресурсы, ведь в регионах они не велики¹⁴.

1.1.3 Оценка деятельности региональных институтов управления

Для оценки действующих нормативов были проанализированы региональные стратегические документы регионов Северо-Западного, Центрального и Дальневосточного федеральных округов, а также действующие стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации в

¹³Шевченко А.В. Региональная безопасность в фокусе «круглых столов» // Государственная служба. 2010. №6. С.77-79.

¹⁴Шевченко А.В. Угрозы местные – защита федеральная // Государственная служба. 2010. №2. С.60-67.

соответствии с отчетом Министерства регионального развития РФ «Стратегии социально-экономического развития субъектов», представленном на сайте Министерства экономического развития Российской Федерации¹⁵.

Выяснено, что из 100 процентов региональных стратегий около трети дорабатываются и корректируются. Однако еще в 2013 г. число неутвержденных документов составляло до 40%. Среди основных причин отставания в формировании стратегий развития как регионов, так и федеральных округов можно назвать: несовпадение основных направлений развития регионов и расчетных показателей основных индикаторов Стратегии национальной безопасности до 2020 г., аналогичные расхождения в документах федеральных округов, отсутствие четких ориентиров и их регулярная корректировка.

Субъекты Федерации при построении своих стратегий выбирают разные временные рамки. Некоторые ограничиваются сроками, на которые рассчитана Стратегия развития Российской Федерации до 2020 г., другие стараются планировать и прогнозировать свое развитие на более длительный период – до 2025 – 2030 гг. Очевидно, что при этом нарушается связность структуры стратегического планирования в масштабах страны, провоцирует возникновение факторов, ведущих к политико-экономическому дисбалансу внутри страны и формированию угроз региональной и национальной безопасности.

Похожая ситуация складывается и на муниципальном уровне. Одна из причин такого положения дел – недостаточное кадровое обеспечение стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях. Согласно Федеральному Закону от 07.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» претенденты на замещение государственных постов должны иметь высшее образование по направлению работы. Но в списке специальностей, соответствующих управленческой должности, направление «стратегия», «стратегическое планирование», «стратегическое управление» отсутствует.

По итогам анализа можно выделить следующие причины, влияющие на качество стратегического управления в сфере безопасности на региональном уровне:

- отсутствие четкого регламента формирования стратегического планирования субъектов Федерации;

¹⁵ minregion.ru/upload/02_dtp/sub_starteg.xls. (Дата обращения 01.11.2014).

- использование устаревшей теоретико-методологической базы анализа и прогноза развития; отсутствие единой методической системы формирования документов кратко-, средне- и долгосрочного планирования;

- нехватка высококвалифицированных кадров для обеспечения этого важнейшего вида управленческой деятельности;

- отсутствие системы индикативного анализа, необходимого для обеспечения баланса интересов в системе «субъект - субъект» - «субъект - центр»;

- слабая система формирования региональных проектов (зависимость от федерального центра и федерального финансирования)

Губернатор Ульяновской области С.И. Морозов затрагивает еще один важный вопрос - оценку эффективности деятельности региональных институтов. В частности, он отмечает, что основу новой, усовершенствованной методики реализации федеральных полномочий, делегированных субъектам, должна быть заложена понятная для всех регионов цель, при этом на федеральном уровне должна быть собрана и распространена лучшая региональная практика. Приоритетные показатели при определении рейтингов эффективности управления субъектами Федерации нужно сместить с «богатых регионов» на оптимально управляемые.

«Не умаляя достижений моих коллег, отмечу, что таким регионам, как Ульяновская область, несмотря на отдельные всплески, выбраться в лидеры крайне тяжело, учитывая стартовые возможности. Считаю, что необходимо определить градацию субъектов, разделив их на ряд групп со схожими базовыми социально-экономическими условиями. Допустим, четыре группы выделить и поощрять в каждой группе достижения по определенной «квоте»¹⁶. При этом предлагается в методику оценки эффективности региональных институтов «встроить» все ключевые стратегические цели федерального уровня, которые должны быть реализованы в регионах: качество оказания государственных услуг, совершенствование инвестиционного климата, реализация ФЗ-83, «электронное правительство» и т.д. «Это же касается и органов местного самоуправления, поскольку 825-й и 607-й Указы Президента предполагают единую политику их реализации. На данный момент система показателей в этих указах разрознена»¹⁷.

¹⁶Морозов С.И. Точки роста: критерии эффективности региональных институтов // Государственная служба. 2011. №2. С. 42.

¹⁷Там же.

Выведение оптимальных критериев оценки качества управленческой деятельности имеет принципиально важное значение для выработки единых интегральных показателей обеспечения региональной безопасности. Ныне существующие критерии не увязываются с результатами работы в различных сферах национальной безопасности (кроме специфических отраслей народного хозяйства и системы военной государственной службы). Но и здесь не достигнута та степень упорядоченности, приоритетности, связности показателей, которая бы должным образом обеспечивала профессионализм управленческого труда в сфере регионального управления и безопасности.

Известный специалист в области методики расчетов искомых критериев профессор И.И. Бажин указывает: «Некоторые показатели, характеризующие деятельность органов исполнительной власти субъектов, вызывают сомнения в их представительности. Они не в полной мере отражают социальные последствия результатов управленческой работы»¹⁸. Ученый предлагает авторскую систему критериев оценки эффективности деятельности и сбора информации для расчета на основе опорной методики (утверждена Комиссией при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия – протокол №1 от 18.07.2007 г.). Компоненты модельно-расчетного комплекса оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации представлены в монографии, вышедшей в Волго-Вятской академии государственной службы в 2008 г.¹⁹

Собственные методики рейтингов оценок деятельности руководителей регионов России составляют общественные организации. Например, «Клуб Регионов» сформулировал свои критерии роли первых лиц на основе изучения наиболее значимых событий федерального и регионального уровней. Учитываются успехи и неудачи региональных лидеров, реакции руководителей регионов на социальные, политические и экономические вызовы, проводится анализ законотворческой и информационной активности глав субъектов Федерации. В поле зрения попадают и наиболее значительные для регионов события федерального и международного масштаба. Источником информации экспертов «Клуба Регионов»

¹⁸Бажин И. Методика оценки деятельности органов исполнительной власти //Государственная служба, №1, 2009.

¹⁹Бажин И.И. Модельно-расчетный комплекс оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. – Н. Новгород: Изд-во ВВАГС, 2008.

при составлении рассматриваемого рейтинга является репрезентативная информация федерального экспертного сообщества, официальная информация государственных структур (в том числе статистическая), сообщения СМИ, собственная информация на основе развитой корреспондентской базы в регионах.

Собственные методики имеют Фонд развития гражданского общества, компания «Закупки 360°», публикующая рейтинги эффективности и экономности госзаказчиков на основе анализа данных о госзакупках. Разнообразные рейтинги успешности управленческой деятельности разрабатывают средства массовой информации.

Ученые из Белгородского государственного национального исследовательского университета В. Бабинцев и В. Захаров пришли к следующему выводу: «...для бюрократической системы типична установка на упрощение (примитивизацию) социальных явлений и процессов. Одним из ее негативных следствий является неготовность (а часто и неспособность) государственных служащих прогнозировать варианты развития ситуации, учитывать риски, прогнозировать будущее. Для мышления и поведения государственных служащих довольно часто становится характерным то, что в теории и практике менеджмента определяется как «туннелирование», исключающее способность различать скрытые в реальности вероятные варианты развития... во многих случаях они не могут просчитать негативные социальные последствия»²⁰.

Методу противопоставлено управление сложными системами (порядок через флуктуации И. Пригожина), в которых малые причины порождают большие следствия. «Управление такими системами должно быть ориентировано на вероятностное мышление, и на привлечение к разработке и принятию решений людей, обладающих такой способностью. Гражданский контроль в данном контексте рассматривается как механизм мобилизации таких людей» - считают исследователи.

В целях выработки оптимальных критериев оценки деятельности региональных органов власти по обеспечению необходимого уровня безопасности нужно унифицировать и дифференцировать имеющиеся во многих регионах собственные схемы, отражающие общее, специфическое и уникальное территорий.

²⁰Бабинцев В., Захаров В. Гражданский контроль в практике государственной службы: проблемы и перспективы // Государственная служба. 2014. № 4. С.39.

Например, такая схема создана (и до определенного периода эффективно функционировала) в Пермском крае. Сам процесс ее создания представлял собой формирование механизма регулирования экономических и социальных процессов в регионе в виде сложной многоуровневой системы как «совокупности достаточного, с точки зрения внутренней законченности, количества составляющих ее компонентов и предназначен оказывать воздействие на функционирование и развитие региона посредством совокупности конкретных методов, инструментов, связей и отношений (вертикальных, горизонтальных, прямых, обратных, непосредственных, косвенных, ближайших и отдаленных, промежуточных и конечных и т.п.) в соответствии с целевыми установками»²¹.

По оценке О. Чиркунова, бывшего в период разработки системы оценки губернатором Пермского края, «осуществлена попытка структурировать цели управления регионом, осознать их взаимосвязи и декомпозировать до уровня, позволяющего поставить конкретные задачи исполнителям»²². Суть проекта заключается в выведении политических задач субъекта Федерации (обеспечение социальной стабильности, организация взаимодействия с политическими партиями и др.) из сферы деятельности правительства края и отнесены к компетенции администрации губернатора. Таким образом созданы условия для целенаправленной работы обоих институтов. При этом для правительственных структур был создан единый кодификатор целей, служащий основой для многих управленческих документов.

«Если по данному классификатору раскладываются доходы и расходы субъекта, получается управленческий бюджет; если к нему добавляются показатели эффективности, сроки и имена исполнителей, кодификатор превращается в план работы правительства. Если к нему добавить ожидаемые результаты деятельности, этот документ будет называться Программой социально-экономического развития или докладом об ожидаемых результатах. В связи с этим кодификатор целей является базовым управленческим документом»²³.

Важная составляющая повышения эффективности управленческой деятельности в сфере обеспечения региональной безопасности – личная

²¹Сухих В. Без слабого звена: функционально-целевые блоки // Государственная служба. 2008. №6. С. 97-103.

²²Чиркунов О.Н. Технология государственного управления: делегирование полномочий // Государственная служба. 2011. №2. С. 13-16.

²³Чиркунов О.Н. Открытые коды управления регионом // Государственная служба. 2011. №3.

ответственность высших лиц субъектов Федерации за динамику процессов безопасности. В частности, именно на них возлагается подготовка ежегодного отчета о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации²⁴.

Фокус выявленных фактов, правовых положений, мнений представителей региональных органов власти и общественных организаций, сходится в точке необходимого закрепления ответственности за состояние безопасности субъекта Федерации за лицами, принимающими решения в области реализации их полномочий.

1.2 Опыт формирования региональной политики в европейских странах

Как и Россия, Евросоюз сталкивается с разнообразием подходов регионов к обеспечению безопасности, которые необходимо согласовать в процессе формирования общего пространства безопасности. Так, испанские и французские службы безопасности акцентированы на противодействие внутреннему терроризму. Немецкие региональные бюро безопасности поглощены внутренней дискуссией о соблюдении прав человека. Регионы Европы, граничащие с Балканскими странами, больше средств расходуют на противодействие контрабанде и внутренним криминальным сообществам²⁵.

Этим объясняется, что большая часть исследований в области региональной безопасности в Европе посвящены проблемам гармонизации систем безопасности национальных государств в составе ЕС и межрегиональной интеграции через создание так называемых «еврорегионов».

Важность регионального измерения европейской политики отмечается еще в Преамбуле Римского договора (1957). Последовательное совершенствование методов и стратегии региональной политики наряду с постоянным увеличением расходов на развитие регионального уровня привело к тому, что уже в 1990-е гг. это

²⁴Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. 29.06. 2014.

²⁵J. Kacala European Union as a system of collective regional security during the economic crisis. Influence of austerity measures on the defence spending of France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom // e-Politikon N.6, 2013. – P. 231-249.

направление стало одним из важнейших в жизни единой Европы.

Как отмечает большинство исследователей проблем европейской безопасности, роль регионов в системе обеспечения безопасности Европейского Союза постоянно возрастает, а появление все большего числа трансграничных регионов на внутренних и внешних границах ЕС приводит к изменению структуры и характера интеграционных процессов Союза.

С целью преодоления фрагментации европейского пространства безопасности, с 90-х гг. XX в. формируется «ценностно обусловленная» (“values-based policy”) Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВППБ). Политика же в отношении регионов получает статус «политики сплочения» (cohesion policy), что подчеркивает ее важность и значимость для развития европейской интеграции в целом.

На самом высшем уровне безопасность регионов Евросоюза регулирует Европейское оборонное агентство (European Defense Agency). Оно было учреждено в июле 2004 г. как орган Общей внешней политики и политики безопасности ЕС. Как отмечают европейские теоретики, невоенные средства часто играют ключевую роль, их эффективное использование Евросоюзом создает универсальную платформу для сотрудничества.

Социальная природа региона и его политический характер определяют социально-политическую структурированность общности, которая является носителем интересов и потребностей в области безопасности. Таким образом, наличие кардинальных ценностно-мировоззренческих различий между регионами могут повлечь дополнительные сложности обеспечения общеевропейской системы безопасности.

Специализированной организацией, обеспечивающей политику ценностной синхронизации в области безопасности регионов, является также EDPOL (European diversity in policing), представляющая орган поддержки европейских служб безопасности (в первую очередь полицейских служб) и связанных с ними лиц, заинтересованных в обеспечении безопасности региона. Задачами данной организации являются²⁶:

- содействие решению актуальных проблем безопасности, связанных с культурными особенностями регионов;

²⁶ EDPOL Mission // Официальный сайт организации EDPOL.- URL: http://ed-pol.eu/site/?page_id=33

- обеспечение службы безопасности необходимыми навыками для удовлетворения разнообразных потребностей общин, которые они обслуживают;
- «управление разнообразием» (management of diversity) на региональном уровне.

«Управление разнообразием» подразумевает корректировку ценностных параметров при сохранении самобытности регионов, необходимой для их полноценного развития.

В 1989 г. в рамках Инициатив Сообщества в Европе создается и финансируется программа Интеррег (INTERREG), которая впоследствии стала одним из наиболее значимых инструментов балансирования и гармонизации развития гетерогенного европейского пространства. Основная идея инициативы Интеррег состояла в том, чтобы «национальные границы не стали барьером сбалансированному развитию и интеграции европейской территории»²⁷.

Безусловно, инициатива Интеррег связана с Единым Европейским актом и стремлением Европейского Сообщества создать единый внутренний рынок, полноценное развитие которого было бы невозможно при существовавших региональных диспропорциях, в частности в периферийных приграничных регионах. С 1989 г. было осуществлено четыре полноценных инициативы, последняя проходила с 2007 г. по 2013 г.

Интеррег был ориентирован, в первую очередь, на внутренние и внешние приграничные регионы и имел две стратегических задачи:

- стимулировать экономическую межрегиональную интеграцию;
- способствовать освобождению от негативного наследия приграничного статуса территорий, то есть их изоляции от основных центров политической и экономической активности и принятия решений.

В последние десятилетия с целью управления безопасностью приграничных регионов ЕС создано специальное агентство FRONTEX, которое координирует и целеориентирует региональные, национальные и межгосударственные пограничные службы. Одной из функций агентства является содействие сотрудничеству между пограничными службами безопасности соседних стран-членов ЕС, однако ключевой миссия - совершенствование механизмов обеспечения безопасности в региональном

²⁷ Communication from the Commission to the Member States laying down guidelines for a Community initiative concerning trans-European cooperation intended to encourage harmonious and balanced development of the European territory INTERREG III // Official Journal. 10.9.2004. С. 226. P. 2.

измерении с учетом их специфики.

Как отмечено в Программном документе за 2014 г., агентство FRONTEX переходит к поэтапной интеграции с другими ведомствами ЕС, которые также координируют обеспечение региональной безопасности²⁸. Одной из краткосрочных целей является создание полноценных трансграничных сил обеспечения безопасности в приграничных зонах (European Border Guard Teams).

Важно отметить, что действия по интеграции систем безопасности приграничных регионов нацелены не на поощрение центробежных политических устремлений регионов, а на создание дополнительного интеграционно-трансграничного вектора, позволяющего преодолеть пространственную дистанцированность от политического центра.

Одной из особенностей агентства FRONTEX является межрегиональная мобильность за счет использования Бригад быстрого пограничного реагирования (ББПР). Специальные пограничные подразделения ЕС призваны предотвращать массовые нарушения внешней границы ЕС в случае чрезвычайных ситуаций. Так, в 2010 г. оперативная группа Фронтекс была развернута на границе между Грецией и Турцией²⁹.

Для классификации статистической информации о регионах Европейского союза, а также с целью упрощения социально-экономического изучения развития отдельных регионов и корректировки региональной политики союза с 80-х годов в Европе действует Номенклатура территориальных единиц для статистики (NUTS), которая разделяет все европейские регионы на несколько уровней:

- NUTSI (численность населения региона от 800 тыс. до 3 млн. чел.)
- NUTSII (численность населения региона от 3 до 7 млн. чел.)
- NUTSIII (численность населения региона от 150 до 800 тыс. чел.)

Как отмечают Белокурова Е.В. и Яровой Г.О, региональная политика ЕС ориентирована в основном на территории уровня NUTS II и III³⁰.

Проблемы обеспечения безопасности территорий внутри стран-членов Евросоюза затрагиваются в значительно меньшем числе исследований. Тем не менее, мы можем заключить, что полномочия территориально-административных

²⁸FRONTEX Framework 2014 // FRONTEX Agency Official web-set URL: <http://www.statewatch.org/news/2014/mar/eu-frontex-wp-2014.pdf>

²⁹RABIT Operation 2010 Ends - Frontex Press Release, 3.03.2011.

³⁰ Белокурова Е.В. Яровой Г.О. Европейский союз и регионы: Что можно и нужно знать регионам России о ЕС. СПб: Норма, 2012 – 368 с.

единиц в области обеспечения безопасности в различных европейских государствах значительно разнятся.

К примеру, в то время как регионы Бельгии и Германии, Италии и Испании имеют богатый опыт самоуправления и широкие полномочия в области планирования деятельности в сфере безопасности, полномочия французских, датских, греческих и португальских территориальных единиц в вопросах определения стратегических направлений своего развития и обеспечения безопасности более ограничены.

Так, Федеративная республика Германия состоит из 16 федеративных земель, которые имеют собственные полицейские формирования, организация которых в каждой земле производится согласно местному законодательству. Право регионов на самостоятельное формирование и руководство полицейскими структурами закреплено в Конституции Германии. Одновременно с этим, в ФРГ существует Федеральная полиция, которая подчинена федеральному Министерству внутренних дел, и взаимодействует с организованной сетью служб безопасности федерального и земельного уровня, а также с пограничными службами зарубежных стран на основе партнерства.

Федеральное ведомство криминальной полиции (Bundeskriminalamt) выполняет функции основного разведывательного и информационного ведомства. Кроме этого, оно является центральным органом, отвечающим за координацию деятельности федеральных и территориальных служб безопасности в вопросах, связанных с полицейской деятельностью.

Аналогичные функции выполняет Федеральное бюро полиции Швейцарии, которое выступает аналитическим и информационным центром координации полиции кантонов конфедерации.

Для обеспечения противодействия террористической угрозе в рамках антитеррористической стратегии «Contest» в Великобритании создана система институтов³¹. В эту систему входит как антитеррористическое подразделение MI-5, так и Объединенный Центр анализа терроризма, который отвечает за обмен разведанными о террористах со спецслужбами других стран.

В свою очередь, Министерство внутренних дел Великобритании несет

³¹Официальный сайт Правительства Великобритании – Антитеррористическая стратегия “Contest” URL:<https://www.gov.uk/government/publications/counter-terrorism-strategy-contest> (дата обращения 29.10.2014).

ответственность за предотвращение терактов и определяет степень террористической угрозы. Ему подчиняется Общенациональная сеть антитеррористических служб (CTU), в которой задействовано около 400 специалистов. Антитеррористическое полицейское подразделение SO15, отвечает за предотвращение террористических атак на территории Лондона, а для пресечения финансирования терроризма создана специальная бригада при Национальной криминальной разведслужбе. Руководители спецслужб входят в группу COBRA, созываемую в экстренных случаях премьер-министром.

При этом, несмотря на координацию действий через федеральные органы безопасности, важное место в обеспечения безопасности административно-политических единиц занимает децентрализация и делегирование полномочий на более низкий уровень.

В Великобритании не существует единой системы полицейских органов - они организованы по территориальному принципу, в зависимости от специфики правовой системы региона (Англии и Уэльса, Шотландии, Северной Ирландии). Таким образом, сотрудники территориальных полицейских сил наделены полномочиями в пределах границ своего региона, но ограничены в применении полномочий в двух других регионах (Англия и Уэльс имеют единую правовую систему в данном случае). Однако такие ограничения снимаются при оказании содействия запланированных в другом регионе крупных мероприятий, таких как встречи на самом высшем уровне.

Министр внутренних дел Великобритании входит в Совет национальной безопасности (National Security Council), созданный Д. Кэмероном в 2010 г., на правах постоянного члена, но не имеет права непосредственного руководства региональными полицейскими формированиями³². Тем не менее, он имеет финансовый рычаг влияния на службы безопасности и, в случае невыполнения рекомендаций федерального министерства, может сократить или отменить государственную субсидию местной правоохранительной системы (около 50% от общего объема финансирования). Таким образом, Министерство внутренних дел частично осуществляет финансирование, а также общую координацию и надзор.

В свою очередь, полицейская администрация в Великобритании, которая на

³²Официальный сайт Правительства Великобритании - StructureoftheNationalSecurityCouncil, - URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/national-security/groups/national-security-council> (дата обращения 20.10.2014)

половину состоит из представителей органов местной власти и на половину из мировых судей, избираемых на должность магистратами, несет ответственность за рациональное расходование финансовых средств и эффективную работу локальных полицейских формирований.

Такой подход зарекомендовал себя как препятствующий политическому вмешательству в деятельность обеспечения безопасности на местном уровне благодаря системе сдержек и противовесов, позволяющей избегать одностороннего воздействия на службы безопасности, как со стороны центрального правительства, так и со стороны региональных властей.

Стратегическое управление безопасностью регионов в европейских странах осуществляется с помощью системы документов стратегического характера на всех трех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном. Документы стратегического характера содержат в себе описание приоритетных целей, наиболее актуальных вопросов и угроз для конкретного региона, комплекс мероприятий для их нейтрализации угроз и систему индикаторов, включающую в себя целевые показатели.

На основе ежегодной стратегической экспертизы (Annual Strategic Assessment в Великобритании) вносятся корректировки в систему целей и приоритетов.

Таким образом, особенностью эволюции территориальных служб безопасности сил Великобритании является поступательное развитие в тесной взаимосвязи с местными органами самоуправления, но при сохранении инструментов контроля за конечным результатом деятельности полиции со стороны Лондона с помощью инспектирования, финансовых инструментов и формирования правил организации деятельности и несения службы.

Даже краткий обзор зарубежного опыта управления безопасностью на региональном уровне говорит о многообразии подходов к проблеме. Но в целом в Европейском Союзе региональная политика ориентирована на депрессивные территории или полюса роста. И то, и другое тщательно выявляется по муниципальному уровню проблем. При этом критерий безопасности стоит в приоритетном ряду.

В отличие от них, региональная политика в развивающихся странах ориентирована на субъекты федерации или аналогичные им административные единицы верхнего уровня. Но если выделять общую тенденцию формирования политики в зарубежных странах, то можно отметить траекторию развития

региональной политики от верхнего уровня административного деления к более мелким территориям.

К таким же выводам о достижении эффективности региональной политики все больше склоняется российское аналитическое сообщество. Наступает осознание того, что после принятия ряда документов стратегического характера на федеральном уровне, в пересмотре и совершенствовании нуждается существующая система аналитического обеспечения стратегирования на уровне регионов России. На абсолютное большинство вызовов национальной безопасности невозможно адекватно реагировать, минуя их региональное измерение.

Несмотря на политическую и культурную гетерогенность, общее понимание сути «безопасности» (security) как «сохранности» (safety), обеспеченной превентивными мерами по противодействию угрозам и рискам, позволяет странам Европейского континента иметь общий базис и методологические принципы в области управления региональной безопасностью. На этих базовых концептах выстраивается и общеевропейская аналитическая система обеспечения безопасности регионов. В рамках Евросоюза осуществляется Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС (ОВПБ), в соответствии с которой европейские страны в долгосрочной перспективе нацелены на формирование единых основ стратегирования в области обеспечения государственной и региональной безопасности.

Структура стратегических документов в области региональной безопасности в Европе включает в себя:

- описание состояния региона и его ключевых показателей на текущий момент;
- специфику угроз региона;
- приоритетные направления обеспечения безопасности (2-5 направлений, т.е. целей, дробящихся на подцели);
- институциональные рамки (frameworks) для обеспечения достижения поставленных целей;
- описание ключевых партнеров, обеспечивающих социализацию целей документа, т.е. «процесс доведения цели до потенциально заинтересованных в ее

достижении субъектов деятельности, имеющий целью их вовлечение в процесс объективации цели»³³.

Как показывает анализ, стратегии и директивы безопасности на уровне европейских регионов содержат в себе помимо описания актуальных угроз для конкретного региона («потребностей действовать» в системно-деятельностном подходе), также и комплекс мероприятий по их нейтрализации. Описываются также цели деятельности и пути их достижения, включая необходимые средства, ресурсы, исполнителей всех частных подцелей и задач и временные ограничители.

«Заинтересованности в деятельности» представлены в стратегия в виде 2-3 приоритетных направлений, в которых выявлены (осознанны) стратегические противоречия, рассогласования, мешающие самосохранению и полноценному развитию региона. Кроме определения направлений деятельности документы предполагают формирование целевых параметров в данных сферах. То есть, к стратегиям региональной безопасности прилагаются не только индикаторы для фиксации изменений какого-либо фактора, но и описываются «желаемые коридоры» показателей, достижение которых обеспечит способность региона в длительной перспективе сохранить экономические, социальные, духовно-нравственные условия для развития.

«Целевые коридоры» формируются по каждому индикатору, включенному в приоритетное направление. К примеру, в стратегии обеспечения безопасности Бредфорда на 2012-2015 гг. (Bradford Community Safety Plan) в качестве одного из приоритетных обозначено снижение уровня алкогольной зависимости граждан и противодействие наркоторговле³⁴. Соответственно в данном направлении сформулированы показатели (процент людей, излечившихся от алкогольной и наркотической зависимости; процент людей, рассматривающих наркотрафик как проблему региона и т.д.) и желаемые им «коридоры показателей».

Изучение документов и директив стратегического планирования в области региональной безопасности стран Европы позволяет заключить, что в них содержатся принципы деятельности по обеспечению безопасности, а также модели обеспечения аналитических процедур синтеза целей (формулирование и анализ

³³Коноптов П.Ю., Курносоев Ю.В. Аналитика. Методология, технологические и организационные аспекты информационно-аналитической работы. – М.: Русаки, 2004.

³⁴Community Safety Plan Bradford 2012-2015 // Bradford Metropolitan District Council Official site URL:<http://www.bradford.gov.uk/NR/rdonlyres/0913BBDF-11F2-4295-B2B7-9DCD67628CDC/0/CSPPlan201215.pdf>

целей) и синтеза стратегии (анализ ресурсов и разработка линии целенаправленного поведения). На рисунке 1 в качестве примера приведена модель Партнерства по безопасности (Safety Partnership), которое занимается аналитическим обеспечением управления безопасностью в некоторых регионах Великобритании.



Рисунок 1 – Модель обеспечения региональной безопасности с помощью Партнерства по безопасности (Safety Partnership)

Необходимо отметить, что одной из ключевых задач региональной политики интеграционных объединений в Европе является сокращение межрегиональных различий и налаживание отношений партнерства между субнациональными единицами. В частности, в документах ЕС многократно отмечается, что регион – это институциональная ткань Европейского Союза.

Европейское стратегирование базируется на такой важной категории, как *ценностное единообразие*. В данном случае правомерно говорить не о всесторонней унификации ценностей в европейских регионах, но о согласовании ценностно-целевых установок на региональном и субрегиональном уровнях.

Корректировки в систему целей и ориентиров вносятся на основании ежегодной или ежеквартальной экспертизы (например, ежегодный Strategic Assessment в Великобритании). Отношение субъекта стратегирования всегда избирательно к миру в целом и к будущему в частности. Как заключил философ-прогност А.С.Панарин, ценность и традицию «нельзя читать только как традицию – в ней необходимо высветить альтернативы чаемого будущего»³⁵.

Интересы и цели стратегического характера, фиксируемые в официальных документах, представляют собой ту самую «избирательность» в форме ценностно-целевых ориентаций, единообразия которых позволяет в некоторой степени синхронизировать и укрепить целостность всей системы европейской безопасности.

Региональную политику ЕС в области экономической безопасности курирует Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund). В его задачи входит снижение диспропорций в экономическом развитии отдельных регионов стран ЕС. Специализированной организацией, обеспечивающей политику ценностной синхронизации в области безопасности регионов, является EDPOL (European diversity in policing), представляющая орган поддержки европейских служб безопасности (в первую очередь полицейских служб) и связанных с ними лиц, заинтересованных в обеспечении безопасности региона. Задачами данной организации являются³⁶:

- содействие решению актуальных проблем безопасности, связанных с культурными особенностями регионов;
- обеспечение службы безопасности необходимыми навыками для удовлетворения разнообразных потребностей общин, которые они обслуживают;
- «управление разнообразием» (management to diversity) на региональном уровне.

«Управление разнообразием» подразумевает корректировку ценностных параметров при сохранении самобытности регионов, необходимой для их полноценного развития. Одной из особенностей общественных систем является их постоянное развитие, а значит, и усложнение и рост разнообразия. С одной стороны, именно в разнообразии заложен потенциал развития системы, с другой стороны, как

³⁵Панарин А. С. Глобальное политическое прогнозирование в условиях стратегической нестабильности. — М.: Эдиториал УРСС, 1999. С.101.

³⁶EDPOL Mission // Официальный сайт организации EDPOLURL: http://ed-pol.eu/site/?page_id=33

отмечал советский ученый Л.Левантовский, чем сложнее организация системы, тем более вероятна потеря ее устойчивости³⁷.

Руководители российских субъектов имеют возможность детально знакомиться с лучшими мировыми практиками организации системы региональной безопасности. Распоряжением Президента РФ В.В. Путина организовано обучение губернаторов за границей. Тем самым продлевается действие программы дополнительного профессионального образования федеральных госслужащих за пределами РФ в 2011-2013гг., которая была принята Д. Медведевым. Кратковременные курсы не будут превышать семи дней, и следует предусмотреть изучение постановки обеспечения различных видов безопасности. При этом уже очевидно, что «адекватный трансфер политических и управленческих институтов западного происхождения функционирует в России девиантно, иначе чем в других странах, включая восточноевропейские»³⁸. Но полезные практики нужно адаптировать к российским условиям.

Анализ стратегических документов европейских стран позволил выявить концептуальные положения стратегирования на региональном уровне, в том числе, подчеркнул важность ценностно-целевого компонента в стратегическом управлении в области региональной безопасности. Данный тезис особенно актуален для обеспечения региональной безопасности России ввиду необходимости преодоления центробежных сил, возникающих по причине целевой и ценностной рассинхронизации стратегического развития. «Управляемое разнообразие» позволяет системе сохранять потенции к последующему развитию и укреплять целостность всей системы.

Одним из постулатов обеспечения безопасности субнациональных частей субъекта без угрозы последующей дезинтеграции предполагает развитие единой культуры системного стратегического проектирования и ценностно-целевое единство.

В ходе анализа европейского опыта были выявлены принципы аналитического обеспечения региональной безопасности на основе «желаемого коридора», используемые в европейских регионах, применение которых при разработке и

³⁷Левантовский Л.В. Особенности границы области устойчивости // Функциональный анализ и его приложения. - 1982. Т.16. Вып.1. – С.44-48.

³⁸Купряшин Г.Л. Модернизация государственного управления: рационализм vs традиционализм // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Политология, экономика, право. 2011. №4. С.82.

реализации стратегий безопасности в регионах России представляется полезным. Необходимость ежегодной или ежеквартальной корректировки индикаторов на основе экспертных выводов позволяет логически завершить цикл принятия и внедрения стратегических решений в области безопасности регионов.

2 Экономические предпосылки обеспечения региональной безопасности в Российской Федерации

2.1 Научное обоснование причин межрегиональной дифференциации

Как известно, в соответствии с основами государственной политики регионального развития Российской Федерации в целях реализации основных положений стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и стратегии национальной безопасности Российской Федерации, активно ведется работа по созданию Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Она должна определить приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и меры по их достижению и решению.

Особое значение придается развитию макрорегионов. В ст. 21 «Стратегии социально-экономического развития макрорегионов» ФЗ-172 указывается, что Стратегии социально-экономического развития макрорегионов разрабатываются и корректируются в целях обеспечения согласованности проведения в территориальном и временном отношении мероприятий, обеспечивающих безопасность в стратегируемой сфере.

К ним относятся процессы, предусмотренные стратегией пространственного развития РФ, отраслевыми документами стратегического планирования России, стратегиями социально-экономического развития субъектов Федерации, генеральными схемами, плановыми и программно-целевыми документами государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием.

В свою очередь мероприятия обусловлены положениями, определенными стратегией национальной безопасности Российской Федерации, стратегией ее социально-экономического развития, а также на основе данных прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период³⁹.

³⁹Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. 29.06. 2014.

Как указывается в Федеральном законе, Стратегии социально-экономического развития макрорегионов могут быть основанием для принятия решения о разработке государственных программ Российской Федерации, сформированных по территориальному принципу для соответствующих макрорегионов, а также учитываться при разработке и корректировке государственных программ Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и иных документов стратегического планирования.

Проанализируем состояние вопроса на примере субъектов, входящих в федеральные округа и образующих своеобразные макрорегионы.

2.1.1 Трансформационные факторы экономической безопасности регионов

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 (далее – Стратегии) неравномерное развитие российских регионов отнесено к числу главных стратегических рисков и угроз национальной безопасности России в экономической сфере на долгосрочную перспективу (п. 5.5 Стратегии). Снижение уровня этих рисков и угроз требует устранения причин неравномерного развития российских регионов исходя из его экономической природы.

В этих условиях снижение уровня неравномерности в экономическом пространстве России стало одной из целей государственной политики регионального развития, предложенной в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Данная политика включала широкий круг действий, обеспечивающих стимулирование экономического развития регионов, координацию инфраструктурных инвестиций государства и бизнеса, сокращение дифференциации в уровне и качестве жизни населения России⁴⁰.

Однако фактическое развитие экономики Российской Федерации за период с 2008 г. свидетельствует о том, что реальное положение дел в экономическом пространстве страны мало изменилось в лучшую сторону. По мнению российских ученых, для современной России характерна чрезмерная пространственная дифференциация экономики. Наиболее и

⁴⁰Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Глава VII. Региональное развитие/ Официальный сайт Минэкономразвития России: <http://www.economy.gov.ru/>

наименее развитые регионы различаются между собой по величине валового регионального продукта⁴¹ в 60 раз⁴².

Для объяснения данного явления необходимо научное обоснование причин продолжающейся межрегиональной дифференциации. В этих целях предлагается следующее.

1. Выбрать в качестве регионов федеральные округа России, что обеспечивает рассмотрение пусть укрупненно, но всего экономического пространства России. Проанализировать распределение среднедушевого ВРП между федеральными округами применительно к фактическому состоянию 2011 г.⁴³, а также к различным прогнозным сценариям долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2030 г.⁴⁴

2. Определить на этой основе неравномерность распределения среднедушевого ВРП по федеральным округам в 2011 г., а также в прогнозных сценариях до 2030 г.

3. Выявить динамику изменения уровня неравномерности развития экономического пространства России на период до 2030 г. для консервативного и инновационного сценариев прогноза. Оценить влияние данной динамики на региональную безопасность Российской Федерации в среднесрочной и долгосрочной перспективе для обоих сценариев.

Экономическое пространство России состоит из существенно различных региональных экономических систем, отличающихся уровнем развития, отраслевой специализацией, природно-климатическими условиями своего формирования. Вместе с тем соответствующие регионы сильно взаимосвязаны, причем не столько торговлей, сколько современным глубоко специализированным высокотехнологичным производством.

Региональные пропорции экономического пространства России в виде долей каждого федерального округа (в %) в территории страны, численности населения, посевной площади всех сельскохозяйственных культур, добыче стратегически важных полезных

⁴¹Валовой региональный продукт (ВРП) – обобщающий показатель экономической деятельности региона, характеризующий процесс производства товаров и услуг. ВРП определяется как сумма вновь созданных стоимостей отраслей экономики региона. – Регионы России: Стат. сб. в 2-х т. Т. 2. Госкомстат России. – М.: АО Московский Издательский Дом, 2001. – С. 872.

⁴²Россия на пути к современной динамичной и эффективной экономике. Научный доклад РАН/ Под ред. академиков А.Д. Некипелова, В.В. Ивантера, С.Ю. Глазьева. М.: РАН, 2013. Официальный сайт РАН. 9 декабря 2013 г. <http://www.ras.ru/news/Shownews.aspx?id=4f0a07fe-8853-4eda-9428-574f5fcf0654>. С. 22.

⁴³ 2011 год – последний год, по которому в 2014 г. имеются статистические данные по ВРП федеральных округов.

⁴⁴Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года /Официальный сайт Минэкономразвития России. 25 марта 2013 г. http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06

ископаемых – нефти, газа и угля – предоставлены в таблице 1. Включение последних обусловлено тем, что экспорт России в 2012 г. более чем на 70% состоял из продукции топливно-энергетического комплекса.

Для уточнения свойств российского экономического пространства ниже приводятся краткие укрупненные экономические характеристики восьми федеральных округов России (кроме Крымского федерального округа)⁴⁵.

Таблица 1 – Доля федеральных округов в показателях экономического пространства России, % (2012 г.)

	Территория	Численность Населения	Посевные площади всех сельскохозяйственных культур	Добыча отдельных полезных ископаемых		
				Нефть и газовый конденсат	Газ естественный	Уголь
Россия – всего в том числе федеральные округа:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Центральный	3,8	27,0	19,0	–	–	0,1
Северо-Западный	9,9	9,6	1,9	5,4	0,7	3,8
Южный	2,4	9,7	14,8	1,8	2,6	1,6
Северо-Кавказский	1,0	6,7	5,2	0,3	0,1	–
Приволжский	6,1	20,8	30,1	21,6	3,7	0,1
Уральский	10,6	8,5	7,0	58,8	87,1	0,6
Сибирский	30,1	13,4	19,8	8,1	1,3	84,0
Дальневосточный	36,1	4,4	2,2	4,0	4,5	9,8

Примечание – Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013. Стат.сб. / – М.: Росстат, 2014. – С. 28-30, 514, 549-550.

Центральный федеральный округ

Центральный федеральный округ является ведущим структурным элементом экономического пространства России по численности населения, величине основных промышленно-производственных фондов, научно-технологическому потенциалу, развитости производственной и социальной структуры. Как следует из таблицы 1, ЦФО занимает 3,8% территории России, в нем проживает 27,0% населения страны, посевные площади всех сельскохозяйственных культур составляют 19,0% от

⁴⁵При их оставлении использованы материалы Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года / Официальный сайт Минэкономразвития России. 25 марта 2013 г. http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06. С. 292-313.

общероссийских. В ЦФО исторически сложился многоотраслевой хозяйственный комплекс, в котором ведущую роль играют обрабатывающие отрасли промышленности.

Структура экономики ЦФО имеет постиндустриальный характер. Более 70% в ней составляет сектор услуг, 16,6% – обрабатывающие производства. ЦФО – лидер в сфере розничной торговли и предоставлении платных услуг населению (более 34% от суммарных по стране показателей).

Столичная агломерация (Москва и Московская область) играет ведущую роль в экономике ЦФО: на ее долю приходится более 27% российского ВРП и более 76% ВРП Центрального федерального округа. Развитие ЦФО в основном определяется динамикой Московской агломерации, обладающей самым высоким в стране научным и инновационным потенциалом.

Приоритеты развития ЦФО⁴⁶ в прогнозной перспективе исходят из сохранения и усиления его лидирующих позиций в индустриальном и постиндустриальном будущем России, что предполагает развитие производства

- наукоемкой продукции и интеллектуальных услуг,
- высокоточной машиностроительной продукции ракетно-космического, оборонного, транспортного и других назначений,
- бытовой техники,
- металлургической продукции,
- химической и нефтехимической продукции,
- продукции лесопромышленного комплекса,
- пищевой и легкой промышленности,
- продукции агропромышленного комплекса.

Северо-Западный федеральный округ

СЗФО специализируется на промышленном производстве, услугах грузового транспорта, туристических услугах. На территории округа находятся крупные действующие и разведанные запасы нефти и газа, крупнейший в Европе Печорский угольный бассейн. Из данных таблицы 1 видно, что СЗФО составляет 9,9% территории России, 9,6% ее населения, 1,9% посевных площадей сельскохозяйственных культур. В СЗФО добывается 5,4% российских нефти и

⁴⁶Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2011 г. № 1540-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011.26 сентября. № 39, ст. 5489.

газового конденсата, 0,7% газа, 3,8% угля.

Принципиальная особенность СЗФО состоит в том, что он является своеобразным мостом между Европой и остальной Россией.

Исторически сложившееся преимущество СЗФО – наличие в его составе г. Санкт-Петербурга, важнейшего центра научно-технического прогресса и инновационного развития экономики России, производства высокотехнологичной продукции и средств современного транспорта.

Приоритеты развития СЗФО в долгосрочной перспективе⁴⁷ основаны на:

- модернизации и инновационном развитии базовых секторов экономики округа;
- ускоренном развитии на инновационной основе машиностроительного комплекса округа, центром которого останутся Санкт-Петербург и Ленинградская область;
- создании широкого круга отраслевых кластеров (судостроительного, нанотехнологий, ядерных технологий, лесопромышленного, рыболовства и рыбоводства);
- усилении транспортно-логистической, инновационной, финансово-координирующей специализации Санкт-Петербурга, Ленинградской и Калининградской областей.

Южный федеральный округ

ЮФО выделяется уникальным транспортно-географическим положением (Волго-Каспийский путь из Европы в Среднюю, Юго-Западную и Южную Азию, а также Транссибирско-Черноморский путь из Азиатско-Тихоокеанского региона в страны Средиземноморского бассейна). В соответствии с данными таблицы 1 ЮФО занимает 2,4% территории России, где проживает 9,7% населения страны, расположены 14,8% посевных площадей всех российских сельскохозяйственных культур, добывается 1,8% российских нефти и газового конденсата, 2,6% естественного газа и 1,6% угля.

ЮФО занимает ведущие позиции в стране в отдельных отраслях агропромышленного комплекса, сельскохозяйственном машиностроении, химии и

⁴⁷Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2011 г. № 2074-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. 19 декабря. № 51, ст. 7542.

нефтехимии, пищевой промышленности, а также обладает уникальными спортивно-рекреационными возможностями (г. Сочи).

Перспективы развития ЮФО предполагают⁴⁸:

- формирование мощного агропромышленного кластера,
- развитие рекреационного потенциала,
- увеличение пропускной способности транспортных коммуникаций,
- развитие кластеров сельскохозяйственного, энергетического, транспортного машиностроения.

Северо-Кавказский федеральный округ

В современных условиях СКФО является самым проблемным из всех федеральных округов и с точки зрения производства, и с точки зрения потребления. Регион не имеет привлекательных для инвесторов природных ресурсов и в настоящее время развивается в основном за счет финансовой поддержки из федерального бюджета.

Однако СКФО имеет весьма благоприятные условия для восстановления и развития агропромышленного комплекса, туризма, санаторно-курортной сферы, гидроэлектроэнергетики, отдельных видов добывающей и обрабатывающей промышленности. Широкими возможностями обладает СКФО для масштабной реализации транзитных функций.

Как следует из таблицы 1, СКФО занимает 1,0% территории России, в нем проживает 6,7% населения страны, расположены 5,2% посевных площадей всех российских сельскохозяйственных культур, добывается 0,3% российских нефти и газового конденсата, 0,1% естественного газа.

Перспективными для экономического развития СКФО являются следующие отрасли реального сектора⁴⁹:

- производство строительных материалов;
- легкая промышленность;
- химическая промышленность;

⁴⁸Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. № 1538-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 38, ст. 5400.

⁴⁹Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. № 1485-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. 4 октября. № 40, ст. 5107.

- машиностроение;
- металлургия рафинированных металлов;
- добыча минералов и руд цветных металлов;
- нефтедобывающая и нефтеперерабатывающая промышленность.

Приволжский федеральный округ

Принципиальная особенность ПрФО – диверсифицированная структура экономики с примерно одинаковыми долями развития добывающей промышленности, машиностроения и нефтехимии, агропромышленного комплекса, строительства и промышленности строительных материалов, транспорта и энергетики. Развитие реального сектора ПрФО обеспечивается высоким научно-образовательным потенциалом Казани, Нижнего Новгорода, Самары, Саратова, Уфы.

ПрФО традиционно специализируется на выпуске продукции машиностроения (авиационная, ракетно-космическая отрасли, автомобилестроение, судостроение, приборостроение, энергетическое машиностроение, станкостроение и другие отрасли), а также нефтехимической промышленности.

Значительна роль ПрФО как перекрестка транспортных коммуникаций, идущих как с запада на восток Евразийского континента, так и с севера на юг России.

Из данных таблицы 1 видно, что ПрФО составляет 6,1% территории России, 20,8% ее населения, 30,1% посевных площадей всех сельскохозяйственных культур. В округе добывается 21,6% российских нефти и газового конденсата, 3,7% природного газа, 0,1% угля.

Перспективное развитие ПрФО⁵⁰ основывается на реализации

- инновационных промышленных и транспортно-логистических функций,
- агропромышленных и туристско-рекреационных функций,
- автомобильного кластера, основанного на использовании современных технологий,
- авиастроительного кластера,
- крупных инфраструктурных проектов и мультимодальных логистических комплексов.

⁵⁰Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 165-р.

Уральский федеральный округ

Экономика УрФО обладает ярко выраженным природно-ресурсным и индустриальным потенциалом. На территории округа расположены крупнейшие в стране нефтегазовый, металлургический и машиностроительный комплексы.

Развитие округа связано с двумя мегакластерами:

- северным (Западная Сибирь), где расположен нефтегазовый комплекс мирового значения;
- южным (промышленный Урал), где исторически сложился важнейший для страны центр обрабатывающей промышленности (машиностроение, металлургия, ведущие отрасли оборонно-промышленного комплекса – ядерная, ракетостроение, бронетанковая).

Из таблицы 1 следует, что УрФО занимает 10,6% территории России, в нем проживает 8,5% населения страны, расположены 7,0% посевных площадей всех российских сельскохозяйственных культур, добывается 58,8% российских нефти и газового конденсата, 87,1% естественного газа и 0,6% угля.

Долгосрочные перспективы развития УрФО предполагают⁵¹:

- сохранение ведущего положения в экономике УрФО нефтегазового комплекса Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов и сопряженных с ним отраслей, развитие которых обусловлено динамикой добычи нефти и газа;
- модернизацию производства в металлургическом и машиностроительном комплексах округа на основе использования достижений создаваемой региональной инновационной системы;
- реализацию транспортно-логистического потенциала УрФО в процессе создания трансевроазиатского коридора мировой торговли (Западная Европа – Юго-Восточная Азия – Америка);
- развитие и модернизацию транспортной и энергетической инфраструктуры УрФО путем привлечения крупных государственных инвестиций;
- реализацию важнейшего для округа инвестиционного проекта «Урал Промышленный – Урал Полярный».

⁵¹Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2011 г. № 1757-р.

Сибирский федеральный округ

СФО имеет значительный потенциал развития, особенно в цветной и черной металлургии, топливно-энергетическом комплексе и пищевой промышленности. Округ располагает рекреационными ресурсами национального значения: озера Байкал и Телецкое, природными комплексами в Республиках Алтай, Бурятия, Тыва, Хакасия, Алтайском и Забайкальском краях.

Масштабное использование экономического потенциала СФО требует всемерного развития транспортной инфраструктуры: железнодорожного транспорта, Северного морского пути, местного воздушного транспорта.

Из данных таблицы 1 видно, что СФО составляет 30,1% территории России, 13,4% ее населения, 19,8% посевных площадей всех сельскохозяйственных культур страны. В округе добывается 8,1% российских нефти и газового конденсата, 1,3% естественного газа и 84,0% угля.

Перспективное направление развития СФО⁵² реализуется по следующим основным направлениям:

- добывающая промышленность (добыча цветных, черных, благородных металлов, угля, нефти, газа);
- металлоемкое машиностроение, авиастроение, точное приборостроение, медицинское оборудование;
- агропромышленный комплекс;
- инфраструктура железнодорожного, автомобильного, воздушного, морского, речного и трубопроводного транспорта.

Дальневосточный федеральный округ

Из-за своего исторически сложившегося геостратегического положения ДВФО является форпостом России в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Дальневосточный федеральный округ располагает значительными ресурсами минерального сырья, цветных и благородных металлов, железной руды, угля, нефти, газа, древесины, а также гидроэнергетическими ресурсами. Вместе с тем ДВФО обладает низким уровнем диверсификации и инновационности региональной экономики. Для округа характерна самая малая в России плотность населения и чрезвычайно низкий уровень инфраструктурной обеспеченности, в том числе транспортной.

⁵² Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 г. № 1120-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. 16 августа. № 33, ст. 4444.

Из таблицы 1 следует, что ДВФО занимает 36,1% территории России, в нем проживает 4,4% населения страны, расположены 2,2% посевных площадей всех российских сельскохозяйственных культур, добывается 4,0% российской нефти и газового конденсата, 4,5% естественного газа и 9,8% угля.

Долгосрочные перспективы развития ДВФО предполагают⁵³:

- развитие нефте-, газо-, угле- и лесохимической промышленности;
- добычу топливно-энергетических ресурсов на Арктическом шельфе;
- создание комплексных металлургических производств, включающих сталеплавильные заводы, заводы по производству чистого алюминия, чистых меди, олова, свинца, цинка, редкоземельных и драгоценных металлов и сплавов;
- коммерческое и военное судостроение;
- авиационную и ракетно-космическую промышленность (в том числе и для космодрома «Восточный»);
- модернизацию промышленности строительных материалов;
- выращивание в промышленных масштабах редких видов рыбы и других морских животных Охотского моря;
- развитие транспортной инфраструктуры.

Укрупненные экономические характеристики федеральных округов позволяют оценить будущие изменения российского экономического пространства в различных прогнозных сценариях развития экономики России.

2.2 Сохранение неравномерного развития регионов России в среднесрочной и долгосрочной перспективе

2.2.1 Макроэкономические показатели развития федеральных округов

Неравномерное развитие регионов в экономическом пространстве России на макроуровне можно оценить путем расчета и сопоставления соответствующих макроэкономических показателей развития федеральных округов. В настоящее время в экономических исследованиях и государственном прогнозировании для этих целей широко применяется такой показатель как «отношение среднедушевого значения ВРП в федеральном округе по отношению к среднему по Российской

⁵³ Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 2094-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. 25 января. № 4, ст. 421.

Федерации»⁵⁴.

Данный показатель рассчитывается как частное от деления двух величин:

– в числителе – доля ВРП соответствующего федерального округа в сумме ВРП всех федеральных округов России за рассматриваемый год (%);

– в знаменателе – доля численности населения данного федерального округа во всей численности населения России в том же году (%).

Значения данного показателя для 2011 г. приведены в таблице 2.

Таблица 2 – Отношение среднедушевых показателей ВРП в федеральных округах к средним по Российской Федерации *, %

Федеральные округа России	2011 год
Центральный федеральный округ (ЦФО)	132,7
Северо-Западный федеральный округ (СЗФО)	110,5
Южный федеральный округ (ЮФО)	62,9
Северо-Кавказский федеральный округ (СКФО)	35,8
Приволжский федеральный округ (ПрФО)	72,7
Уральский федеральный округ (УрФО)	162,4
Сибирский федеральный округ (СФО)	78,5
Дальневосточный федеральный округ (ДВФО)	116,3
Уровень неравномерности (разы)	4,5

Примечание - рассчитано на основе следующих источников: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2011: Стат. сб. – М.: Росстат, 2012. С. 28-30; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013: Стат. сб. – М.: Росстат, 2014. С. 28-30.

Из таблицы 2 следует, что относительные среднедушевые показатели ВРП в различных федеральных округах значительно отличаются между собой.

Неравномерность регионального развития экономического пространства можно характеризовать уровнем неравномерности – отношением максимального значения относительного среднедушевого ВРП к минимальному. Для таблицы 2 уровень неравномерности равен отношению относительного среднедушевого ВРП для Уральского федерального округа (162,4% – максимальное значение) к величине данного показателя для Северо-Кавказского федерального округа (35,8% –

⁵⁴Иногда предлагаемый показатель для краткости называют «относительным среднедушевым ВРП федерального округа».

минимальное значение). В итоге уровень неравномерности развития российского экономического пространства в 2011 г. равен 4,5.

Неравномерности развития экономического пространства порождают риски и угрозы национальной безопасности России в экономической сфере. Для оценки тенденций изменения неравномерности регионального развития в будущем рассмотрим прогнозы территориального развития страны на среднесрочную и долгосрочную перспективу⁵⁵. В их основе лежат 2 сценария:

- консервативного (энерго-сырьевого развития);
- инновационного развития.

Консервативный (энергосырьевой) сценарий предполагает умеренные среднесрочные и долгосрочные темпы роста экономики на основе активной модернизации топливно-энергетического и сырьевого секторов российской экономики при сохранении относительного отставания в гражданских высоко- и среднетехнологичных секторах. Модернизация экономики ориентируется в большей степени на импортные технологии и знания. Среднегодовые темпы роста ВВП оцениваются на уровне 3,0-3,2% в 2013-2030 годах. Экономика увеличится к 2030 году всего в 1,7 раза, реальные доходы населения возрастут в 1,9 раза, а доля России в мировом ВВП уменьшится с 3,8% в 2012 г. до 3,6% в 2030 г.

В рамках консервативного сценария продолжает использоваться сложившаяся современная модель российской экономики, которой предлагается придать динамизм за счет развития инфраструктуры и применения новых научно-технических решений в отраслях традиционной специализации экономики. Предполагается качественно повысить уровень развития энергосырьевых отраслей и укрепить позиции России в мире как поставщика важнейших минерально-сырьевых ресурсов.

Это предполагает усиление поляризации между федеральными округами, европейской и азиатской частями России, что требует реализации крупных проектов по развитию транспортной и энергетической инфраструктуры.

Специализация федеральных округов будет в основном сохраняться, динамично развиваясь на основе ускоренного роста ресурсодобывающих отраслей – топливно-энергетического комплекса, черной и цветной металлургии, химии, а

⁵⁵Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года /Официальный сайт Минэкономразвития России. 25 марта 2013 г. http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06. С. 51-52, 292-334.

также транспорта. Не будут отставать и те обрабатывающие отрасли, которые работают на энергетику, добычу и первичную обработку сырья, транспорт. Вместе с тем обрабатывающие отрасли, не сопряженные с экспортно-сырьевым производством, будут развиваться сложившимися темпами, продолжая терять конкурентоспособность своей продукции на отечественном и мировом рынках.

Региональные пропорции экономики России в консервативном сценарии в основном сохранятся, поскольку они формируются в соответствии с имеющейся и прогнозируемой минерально-сырьевой и энергетической базой. Ее объекты расположены в основном в восточных федеральных округах.

Таким образом, осуществление консервативного сценария не будет сопровождаться значительными пространственными изменениями в распределении ВРП по территории России.

Отношение среднедушевых показателей ВРП в федеральных округах к средним по Российской Федерации в консервативном сценарии прогноза для среднесрочного (до 2020 г.) и долгосрочного (до 2030 г.) периодов представлено в таблице 3.

Таблица 3 – Отношение среднедушевых показателей ВРП в федеральных округах к средним по Российской Федерации в *консервативном* сценарии прогноза*, %

Федеральные округа России	2011 г. (факт.)	2020 г. (прогноз)	2030 г. (прогноз)
ЦФО	132,7	138,8	139,1
СЗФО	110,5	112,6	114,9
ЮФО	62,9	66,8	69,8
СКФО	35,8	37,7	38,2
ПрФО	72,7	70,5	69,7
УрФО	162,4	139,3	128,8
СФО	78,5	81,0	81,6
ДВФО	116,3	136,9	152,5
Уровень неравномерности (разы)	4,5	3,7	4,0

Примечание – 2011 г. – см. таблицу 2.

2020, 2030 гг. – Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года / Официальный сайт

http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06

Из таблицы 3 видно, что и в среднесрочной, и в долгосрочной перспективе распределение относительного среднедушевого ВРП по федеральным округам России в основном сохраняется по сравнению с фактически сложившимся распределением 2011 г. Вместе с тем наблюдаются признаки диверсификации экономического роста за счет увеличения относительно среднедушевого ВРП в Центральном, Южном и Дальневосточном федеральных округах.

В таблице 3 уровень неравномерности для 2020 г. равен отношению относительного среднедушевого ВРП Уральского федерального округа (139,3% – максимальное значение) к соответствующей величине Северо-Кавказского федерального округа (37,7% – минимальное значение).

Следовательно, для 2020 г. уровень неравномерности равен 3,7.

Для 2030 г. уровень неравномерности определяется отношением соответствующих показателей Дальневосточного (152,5% – максимальное значение) и Северо-Кавказского (38,2% – минимальное значение) федеральных округов. Таким образом, для 2030 г. в консервативном сценарии прогноза уровень неравномерности развития российского экономического пространства равен 4,0.

Инновационный сценарий характеризуется усилением инвестиционной направленности экономического роста. Сценарий нацелен на создание современной транспортной инфраструктуры и конкурентоспособного сектора высокотехнологичных производств и экономики знаний наряду с модернизацией энерго-сырьевого комплекса. Сценарий предполагает превращение инновационных факторов в ведущий источник экономического роста. Среднегодовые темпы роста российской экономики оцениваются на уровне 4,0-4,2% в 2013-2030 гг., что будет превышать рост мировой экономики и позволит увеличить долю России в мировом ВВП до 4,3% к 2030 г.

Модель инновационного развития отличается многополярностью распределения точек экономического роста. Поэтому она предполагает активное развитие городов и крупных городских агломераций на западе и востоке страны, «не привязанных» к сложившимся источникам энерго-сырьевых и финансовых ресурсов.

Регионализация производства в рассматриваемой модели будет зависеть от внедрения энергетических и транспортных проектов в южных, восточных и северных районах страны. Влиять на этот процесс будет также формирование новых

центров экономического роста, реализующих имеющийся и создаваемый инновационный потенциал.

Инновационная модель требует проведения активной инвестиционной политики. Основной объем инвестиций следует направить в Центральный, Приволжский и Уральский федеральные округа. В перспективе в суммарных инвестициях увеличивается доля Северо-Западного, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, где предполагается создание новых центров экономического роста.

В рамках инновационного сценария предполагается снижение в России доли промышленных видов деятельности и соответствующий рост отраслей сервисного сектора. Основными центрами промышленного роста в стране остаются Центральный и Приволжский федеральные округа за счет развития инновационных обрабатывающих отраслей.

Региональная структура добывающих отраслей в инновационном сценарии прогноза изменяется незначительно, поскольку она определена сложившейся минерально-сырьевой базой.

Особенность инновационной модели – рост отраслей сервисного сектора: информационно-коммуникационных, финансовых, образовательных, инновационных. Их темпы развития будут наиболее высокими в Центральном и Северо-Западном федеральных округах, а также в Северо-Кавказском, Уральском и Дальневосточном округах.

Однако инновационный рост экономики России в основном не приведет к заметному изменению относительных среднедушевых показателей ВРП по территории страны в период между 2020 г. и 2030 г.

Отношение среднедушевых показателей ВРП в федеральных округах к средним по Российской Федерации в инновационном сценарии прогноза для среднесрочного (до 2020 г.) и долгосрочного (до 2030 г.) приведено в таблице 4.

Таблица 4 – Отношение среднедушевых показателей ВРП в федеральных округах к средним по Российской Федерации в инновационном сценарии прогноза (2011 г. – см. таблицу 2.2), %

Федеральные округа России	2011 г. (факт.)	2020 г. (прогноз)	2030 г. (прогноз)
ЦФО	132,7	137,7	139,3
СЗФО	110,5	112,4	113,4
ЮФО	62,9	66,6	70,6
СКФО	35,8	37,8	40,8
ПрФО	72,7	70,4	68,1
УрФО	162,4	141,5	130,1
СФО	78,5	82,0	81,8
ДФО	116,3	135,7	147,6
Уровень неравномерности (разы)	4,5	3,7	3,6

Примечание – 2020, 2030 гг. – Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года / Официальный сайт Минэкономразвития России. 25 марта 2013 г.

http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06..

В таблице 4 уровень неравномерности для 2020 г. равен отношению относительного среднедушевого ВРП Уральского федерального округа (141,5% – максимальное значение) к соответствующему показателю Северо-Кавказского федерального округа (37,8% – минимальное значение).

Таким образом, для 2020 г. Уровень неравномерности равен 3,7.

Для 2030 г. уровень неравномерности определяется отношением соответствующих показателей Дальневосточного (147,6% – максимальное значение) и Северо-Кавказского (40,8% – минимальное значение) федеральных округов.

Следовательно, для 2030 г. в инновационном сценарии прогноза уровень неравномерности развития российского экономического пространства равен 3,6.

Для оценки влияния различных прогнозных сценариев и периодов прогнозирования на динамику уровня неравномерности российского экономического пространства рассмотрим таблицу 5.

Таблица 5 – Уровень неравномерности развития российского экономического пространства в 2011-2030 гг. в различных прогнозных сценариях, разы

Прогнозные сценарии	2011 г. (факт.)	2020 г. (прогноз)	2030 г. (прогноз)
Консервативный	4,5	3,7	4,0
Инновационный		3,7	3,6

Из данных таблицы 5 следует, что уровень неравномерности развития российского экономического пространства в период 2011-2030 гг. для принципиально различных прогнозных сценариев изменялся незначительно. В 2011-2020 гг. данный показатель для различных сценариев вообще оказался одинаковым. В период 2020-2030 гг. уровень неравномерности несколько возрос для консервативного сценария и незначительно уменьшился – для инновационного.

Из этого следует, что региональные пропорции развития экономики России на длительный период отличаются стабильностью, несмотря на значительный уровень межрегиональной дифференциации. Следовательно, исторически сложившаяся неравномерность в региональном развитии экономики России устойчиво сохраняется в длительной перспективе при различных стратегиях развития.

Это свидетельствует о постоянном существовании потенциального источника стратегических рисков и угроз национальной безопасности России на региональном уровне, который требует своего научного исследования и последующей нейтрализации.

Дополнительная государственная поддержка развития таких территорий и субъектов Российской Федерации может осуществляться путем разработки и реализации государственных программ Российской Федерации или подпрограмм и федеральных целевых программ комплексного территориального развития входящих в их состав, а также путем создания зон территориального развития, с предоставлением на установленных федеральным законом специальных условий осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности; субсидирования тарифов на услуги естественных монополий на территориях, где они определяют чрезмерно высокие издержки производства, а также отдельных видов деятельности.

2.2.2 О причинах возникновения проблемы региональной безопасности в Российской Федерации в 1992–2030 гг.

Наличие данных Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года⁵⁶ позволяет представить динамику российского воспроизводственного процесса в течение 1992–2030 гг. в виде изменения индексов физических объемов основных макроэкономических показателей России за данный период.

Соответствующие показатели представлены в таблице 6. Наряду с ними таблица содержит также показатели объема российского экспорта и импорта в период 1992–2030 гг. (в долл. США). Величины данных показателей содержат также объемы экспортно-импортных связей России с республиками бывшего СССР. Прогнозные показатели основных макроэкономических показателей России в 2030 г. представлены для трех сценариев развития российской экономики. Два из них – консервативный и инновационный – уже рассматривались в выше.

Третий – *целевой форсированный сценарий* сформирован на основе инновационного сценария. Для него характерны форсированные темпы роста, повышенная норма накопления бизнеса, создание масштабного несырьевого экспортного сектора и значительный приток иностранного капитала. Данный сценарий предусматривает полномасштабную реализацию всех задач, поставленных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №596-606.

В соответствии с форсированным сценарием, среднегодовые темпы роста ВВП увеличиваются до 5,0-5,4% в 2013–2030 гг., что повышает долю российской экономики в мировом ВВП до 5,3% к 2030 г.

Таблица 6 – Индексы физических объемов основных макроэкономических показателей России за 1992–2030 гг., % к 1990 г. (1990=100%)*

Показатели	1992	2000	2013	2030 (прогноз)*		
				1	2	3
ВВП	81,0	67,0	118,0	197,0- 204,0	434,0- 242,0	278,0- 298,0
Продукция промышленности	77,0	52,0	80,0	127,0	141,0	168,0
Продукция сельского хозяйства	86,0	62,0	91,0	нет данных	нет данных	нет данных

⁵⁶Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. 25 марта 2013 г. / Официальный сайт Минэкономразвития России // <http://www.economy.gov.ru/>

Инвестиции в основной капитал	51,0	26,0	66,0	151,0	186,0	273,0
Перевозки грузов предприятиями транспорта (без трубопроводного)	67,0	19,0	21,0	нет данных	нет данных	нет данных
Розничный товарооборот через все каналы реализации	97,0	97,0	289,0	526,0	626,0	795,0
Экспорт, млрд. долл. США	53,6	103,1	523,3	1176,0	1438,0	1615,0
Импорт, млрд. долл. США	43,0	33,9	344,3	909,0	1067,0	1244,0

Примечание – Рассчитано и составлено на основе

1 1992–2013 гг. – статистических данных Росстата и Статкомитета СНГ за соответствующие годы;

2 2030 г. – данных «Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года - Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. 25 марта 2013 г. / Официальный сайт Минэкономразвития России // <http://www.economy.gov.ru/>

*Сценарии долгосрочного развития:

– консервативный сценарий (среднегодовые темпы роста экономики 3,0-3,2% в 2013–2030 гг., доля России в мировом ВВП уменьшается с 3,8% в 2012 г. до 3,6% в 2030 г.);

– инновационный сценарий (среднегодовые темпы роста экономики 4,0-4,2% в 2013–2030 гг., доля России в мировом ВВП увеличивается до 4,3% в 2030 г.;

– целевой (форсированный) сценарий (среднегодовые темпы роста экономики 5,0-5,4% в 2013–2030 гг., доля России в мировом ВВП повышается до 5,3% в 2030 г.).

Представленные в таблице 2.5 ряды индексов физических объемов основных макроэкономических показателей России за 1992–2030 гг. получены присоединением к рядам, определенным на основе статистических данных Росстата и Статкомитета СНГ, показателей, рассчитанных в соответствии с тремя сценариями Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

Ряды всех показателей таблицы 6 рассчитаны за 39 лет.

Для учета воздействия внешнеэкономических связей России на динамику индексов ее основных макроэкономических показателей в таблице 6 представлены также объемы экспорта и импорта России (с учетом связей со странами СНГ) за соответствующие годы в текущих ценах при измерении в долларах США.

Из таблицы 6 следует, что тенденции деформации воспроизводственного процесса в российской экономике, сложившиеся в 1992–2030 гг., продолжают

действовать в период 2013–2030 гг. для всех трех сценариев прогноза развития России до 2030 г. Это свидетельствует о глубоком деформационном тренде, действовавшем и прогнозируемом в воспроизводственном процессе российской экономики.

Так, для третьего сценария долгосрочного развития России при увеличении ВВП за 1992–2030 гг. примерно в 3,7 раза, продукция промышленности возрастает ориентировочно в 2,2 раза, объем инвестиций в основной капитал – в 5,4 раза, розничный товарооборот через все каналы реализации – в 8,2 раза, российский экспорт и импорт – приблизительно в 30 раз.

По нашему мнению, такой глубокий и длительный деформационный тренд в воспроизводственном процессе российской экономики является важнейшей причиной устойчиво сохраняемой неравномерности, которая исторически сложилась в региональном развитии экономики России и служит источником стратегических рисков и угроз ее национальной безопасности в экономической сфере на перспективу.

Поэтому главными направлениями обеспечения региональной безопасности России на современном этапе являются те, что способствуют нормализации воспроизводственного процесса в российской экономике:

- модернизация и инновации в промышленном и сельскохозяйственном производстве;
- всемерное наращивание инвестиций в основной капитал;
- насыщение розничного товарооборота товарами национального производства;
- расширение несырьевого экспорта;
- реализация политики импортозамещения;
- последовательное развитие внешнеэкономических связей со странами Евразийского экономического союза и государствами объединения БРИКС.

Согласованная комплексная реализация этих направлений развития воспроизводственного процесса российской экономики в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе способна снизить уровень стратегических рисков и угроз национальной безопасности России в сфере экономики.

Элементом стратегического планирования регионального развития должны стать баланс трудовых ресурсов в Российской Федерации и меры по регулированию

внешней и внутренней миграции населения для формирования постоянных трудовых ресурсов на развивающихся, геополитически важных и депрессивных территориях. Такие меры должны быть согласованы и синхронизированы с реализацией мероприятий по активизации производственной деятельности на соответствующих территориях, созданию качественной социальной инфраструктуры, подготовке и переподготовке кадров для обеспечения потребности региональных экономик в трудовых ресурсах в территориальном и профессионально-квалификационном разрезе с учетом перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации и долгосрочных инвестиционных планов крупных компаний и естественных монополий.

В совокупности указанные меры социально-экономического развития Российской Федерации, федеральных округов (макрорегионов), субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должны создать основу планирования и реализации инвестиционных проектов и программ бизнеса и обеспечить прозрачность процесса принятия соответствующих решений на государственном и муниципальном уровне.

Документы управления региональной безопасностью должны быть взаимоувязаны с документами территориального развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которые в свою очередь представляют собой один из инструментов управления комплексным развитием территорий и создают пространственно-территориальную основу для реализации стратегий и программ социально-экономического развития регионов и государства в целом.

3 РАЗРАБОТКА автоматизированного макета Паспорта обеспечения национальной безопасности и регионального развития страны

3.1 Формирование Системы информационно-аналитической поддержки стратегического планирования государственной региональной политики национальной безопасности

3.1.1 Методологические основания определения перечня возможных стратегий развития региона и их оценки. Формализация стратегических целей развития региона

Необходимость повышения политической и экономической эффективности региональных хозяйств и регионального управления, и как следствие - повышение уровня региональной безопасности ставит перед территориями новые задачи, прежде всего связанные с выбором конкурентоспособной модели регионального развития, позволяющей максимально использовать существующий геополитический и геоэкономический потенциал в целях устойчивого развития региона и обеспечения региональной безопасности. Сегодня наиболее известны три направления методического обеспечения реализаций стратегий региональной безопасности (развития), реализуемые Институтом экономических стратегий РАН и Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Первое реализуется в модели «стратегической матрицы», второе – в концепте жизнеспособности страны. Третье направление развивается в русле теории социально-экономической кластеризации.

Кратко остановимся на содержании этих научных школ.

Разработанная в «Центре Сулакшина» методология отличается выделением предельного критерия (коэффициента) жизнеспособности страны – это сам факт ее существования⁵⁷. Страна как идентичная сущность характеризуется тремя необходимыми и достаточными признаками: территория, народонаселение и государственное управление. Коэффициент жизнеспособности (ЖКС) определяется как произведение этих трех показателей. Применен метод дублирующего независимого определения несвязанными способами вычисленного коэффициента,

⁵⁷ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Орлов И.Б., Строганова С.М. Качество и успешность государственных политик и управления. Серия «Политическая аксиология». – М.: Научный эксперт, 2012. С.12.

который определяется путем интегративной экспертной оценки. При значении ЖКС = 0 страна исчезает как нежизнеспособная⁵⁸.

На фоне многочисленных существующих индексов успешности государств главная ценность – жизнеспособность страны – принципиально выдвигается авторами как единый, наиболее интегративный целевой индикатор успешности и как функция цели в государственном управлении высшего уровня⁵⁹. Анализируя эффективность 41-й реализуемой в России политики ученые выявляют высокую корреляционную связь бюджетной и налоговой, инвестиционной, внешнеэкономической, промышленной политики, политики по борьбе с преступностью и политика в области компетентности служб безопасности. Высокий уровень скоррелированности [зависимость политики борьбы с преступностью от других политик...] соотносится с тезисом о необходимости выработки интегративно-комплексной стратегии безопасности⁶⁰.

Авторские подходы сотрудников «Центра Сулакшина» корреспондируют с методикой «Стратегическая матрица», разработанной Институтом экономических стратегий (разработана под руководством академика РАН А.И. Агеева). Ежегодно в рамках этого проекта выводится интегральный показатель мощи государств (ИПМ). Расчет ведется по девяти базовым факторам интегральной мощи: 1) управление; 2) территория; 3) природные ресурсы; 4) население; 5) экономика; 6) культура и религия; 7) наука и образование; 8) армия (вооруженные силы); 9) внешняя политика (геополитическая среда). Интегральный показатель мощи – это аналог авторского коэффициента жизнеспособности государства. Особую значимость среди параметров стратегической матрицы имеет фактор управления, определяемый для «обеспечения взаимодействия»⁶¹.

Критически оценивая потенциал метода «стратегическая матрица», группа Сулакшина противопоставляет ей методологию факторной декомпозиции, с одной

⁵⁸ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Орлов И.Б., Строганова С.М. Качество и успешность государственных политик и управления. Серия «Политическая аксиология». – М.: Научный эксперт, 2012. С.13.

⁵⁹ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Орлов И.Б., Строганова С.М. Качество и успешность государственных политик и управления. Серия «Политическая аксиология». – М.: Научный эксперт, 2012. С.111.

⁶⁰ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Орлов И.Б., Строганова С.М. Качество и успешность государственных политик и управления. Серия «Политическая аксиология». – М.: Научный эксперт, 2012. С.161

⁶¹ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Орлов И.Б., Строганова С.М. Качество и успешность государственных политик и управления. Серия «Политическая аксиология». – М.: Научный эксперт, 2012. С.202-203.

стороны, позволяющей видеть разновесомость факторов стратегической матрицы, а с другой - целенаправленно формировать соответствующие факторные профили, т.е. вести целенаправленное государственное управление. Различие в понимании функций государства определяет разницу методик. Если в проекте «стратегическая матрица» - это один показатель, то в авторском подходе – это сумма по 42 экспертно определяемым величинам⁶².

Еще одним методом, позволяющим комплексно рассматривать сферу стратегического планирования и обеспечения безопасности в отдельных регионах, а в ряде случаев и макрорегионах, может быть метод политико-экономической кластеризации⁶³. Благодаря кластерному подходу реализуется возможность комплексного ограничения факторов влияния, которая сводится к нормативности (постоянности числа элементов и связей между ними, без ограничения взаимовлияния), упрощению отдельной системы путем ее формирования в виде кластера, упрощение контроля, диверсификации и управления при стратегическом управлении и, как следствие, происходит усиление устойчивости кластера как системы.

Следует отметить, что методика кластеризации является ограниченным инструментом в сфере стратегического управления и не способна стать универсальным методом при формировании универсального механизма стратегического планирования.

Следует назвать еще один метод исследования состояния региональной безопасности, разработанный исследовательской группой МГИМО и Института общественного проектирования, заключающийся в обобщении всех существующих рейтингов в рамках единой многопараметрической классификационной модели. Однако он апробирован на макроуровне политической системы безопасности и по распространенному мнению, использоваться на мезо- и микроуровнях не может, ввиду «эклектической множественности критериев».

Несмотря на наличие ряда конкурирующих концепций оценки региональной безопасности есть совокупность принципов стратегирования в сфере региональной безопасности. Они зафиксированы в Федеральном законе «О стратегическом

⁶²Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Орлов И.Б., Строганова С.М. Качество и успешность государственных политик и управления. Серия «Политическая аксиология». – М.: Научный эксперт, 2012. С.203-204.

⁶³Молостов А. Политика государственного стимулирования формирования кластеров. Особенности применения в Российской Федерации // «Образование. Наука. Научные кадры». 2014.№3.

планировании в Российской Федерации». Выделим наиболее важные:

1) *принцип ответственности субъектов деятельности* за своевременность, качество разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществления мероприятий по достижению целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и за результативность и эффективность решения задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в пределах своей компетенции;

2) *принцип ресурсной обеспеченности*, обязывающий определять источники необходимого ресурсного обеспечения планируемых мероприятий;

3) *принцип измеряемости целей* с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки;

4) *принцип соответствия показателей* целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

5) *программно-целевой принцип* означает определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработку взаимосвязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Федерации, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования.

При выборе конкретной стратегии регионального развития ключевыми критериями выступают:

- степень (уровень) достижения целевых ориентиров;
- экономическая эффективность;
- надежность реализации;
- социальная приемлемость;
- экологическая приемлемость;
- технологическая осуществимость.

В общем плане стратегия развития региона должна отвечать на вопрос: к каким целевым ориентирам будет идти регион в результате ее реализации и какую цену мы готовы за это заплатить. В свою очередь стратегические цели региона естественным образом распадаются на дерево целей, первым уровнем которого выступают цели в отношении восьми факторов стратегического управления, отраженных в методике «стратегическая матрица»:

- 1) Управление.
- 2) Инфраструктура.
- 3) Отраслевая структура экономики.
- 4) Экономическое развитие региона.
- 5) Финансовые инструменты.
- 6) Инновационность.
- 7) Природно-геологический фактор.
- 8) Человеческий фактор.

Внутри каждого из этих факторов идет разбиение на отдельные его составляющие, каждая из которых может иметь собственный ориентир развития. Поскольку все статистические показатели шкалированы нами по пяти диапазонам возможных значений, то логично использовать это разбиение для демонстрации ожидаемой динамики изменения показателей в результате претворения стратегических установок.

Так, если предположить что текущее состояние показателя соответствует уровню *низкий*, то при негативном целеполагании и сохранении статус-кво он так и останется на этом уровне. При *умеренно позитивном* целеполагании значение данного показателя должно смещаться в сторону уровня развития ниже среднего, а в случае *радикальных сверхпозитивных преобразований* теоретически он может сдвигаться и в более высокие диапазоны значений.

Таблица 7– Нелинейная шкала значений базовых статистических показателей

№п/ п	Наименование интервала шкалы	Мин. значение интервала шкалы	Макс. значение интервала шкалы
1	Низкий	1	1.5
2	Ниже среднего	1.5	3.5
3	Средний	3.5	5
4	Выше среднего	5	8
5	Высокий	8	10

Если начальным уровнем выступает, например, «средний», то негативное целеполагание может привести к откату на позицию «ниже среднего» или даже к «низкому» уровню значений. При позитивном уровне целеполагания мы будем ожидать его перемещения на позицию «выше среднего» и при радикальных преобразованиях перемещение в диапазон «высоких» значений. Естественно, что

чем более радикальные стратегические ориентиры задаются программой развития, тем, как правило, ниже надежность их реализации. Собственно соотнесение желаемых темпов развития с их ресурсным обеспечением, оценка степени возможных рисков при необходимости решения задач развития и является смыслом стратегического индикативного планирования.

Исходя из практических задач стратегического планирования нами определены четыре основных и два дополнительных типа стратегий: Основные типы стратегий: «Отказ от развития»; «Сохранение текущего уровня»; «Эволюционное развитие»; «Радикальное преобразование». Терминологически они созвучны и напрямую вытекают из целей стратегического развития.

При реализации стратегий развития региона мы будем иметь два вида рисков - внутренние и внешние. Внешние риски в модели стратегической матрицы региона оцениваются через введения сценарных условий функционирования региона. Задачей данного параграфа является формирование алгоритма выявления внутренних рисков, связанных с выработкой и реализацией региональных стратегий развития.

Вполне очевидно, что для дальнейшего обобщения уровня рисков целесообразно использовать единую шкалу как для внутренних, так и для внешних рисков. Введение «расширенной» шкалы стратегий позволяет нам создать более детальную увязку возможных стратегических решений с их ресурсным обеспечением. Так, при среднесрочном прогнозе (3 года) в качестве возможных альтернатив выступают пять стратегий (безэволюционной плюс), а на долгосрочную перспективу (10 лет) могут быть задействованы все шесть стратегий.

Очевидно, что каждый «шаг» в направлении радикализации стратегии будет сопряжен с более высокой степенью ресурсного обеспечения и, как следствие, с более высокой степенью риска. Поэтому наивысший риск будет характерен наиболее радикальной из стратегий (радикальное преобразование+), а наименьший риск может быть присвоен стратегиям отказа от дальнейшего развития и сохранения статус-кво. В этом случае остальные для всех остальных стратегий степени стратегического риска будут иметь пошаговый характер в соответствии со степенью радикальности рассматриваемой стратегии.

3.2 Разработка автоматизированного макета Паспорта обеспечения национальной безопасности и регионального развития страны

3.2.1 Структура системы информационно-аналитической поддержки стратегического планирования и управления в сфере национальной безопасности Российской Федерации

Система информационно-аналитической поддержки стратегического планирования и управления в сфере национальной безопасности Российской Федерации (далее – Система) предназначена для поддержки деятельности структур высшего уровня управления, включая непосредственное обеспечение процессов принятия решений первыми лицами государства в Совете Безопасности РФ, Администрации Президента РФ, Правительства России, полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и глав субъектов Российской Федерации.

С помощью Системы предполагается решать задачи комплексного мониторинга развития Российской Федерации и состояния национальной безопасности, в том числе в разрезе федеральных округов и субъектов Российской Федерации. На основе показателей национальной безопасности оценивать эффективность выполнения мероприятий и исполнения поручений Президента Российской Федерации, включая решения Совета Безопасности Российской Федерации, а также прорабатывать меры в интересах укрепления национальной безопасности.

Использование Системы позволит повысить эффективность информационно-аналитической поддержки деятельности аппарата Совета Безопасности Российской Федерации за счет своевременного (в регламентном режиме) получения комплексной информации от органов государственной власти, экспертного сообщества, а также учета общественного мнения о ходе реализации документов стратегического планирования и состоянии национальной безопасности. Исходя из возможностей Системы, можно будет получать более объективные оценки по стратегическим национальным приоритетам и состоянию национальной безопасности на базе современных методов аналитической обработки разнородной

информации. Это окажет существенную помощь при подготовке предложений по вопросам совершенствования стратегического планирования в Российской Федерации и мерам по укреплению национальной безопасности с использованием результатов комплексного анализа складывающейся обстановки либо ее прогноза.

В целом на основе информации, поступившей в Систему, можно будет формировать системные аналитические записки Президенту Российской Федерации по оценке ситуации в отдельных направлениях обеспечения национальной безопасности с предложениями по наращиванию усилий в соответствующих стратегических национальных приоритетах.

С этой целью предпринята разработка автоматизированного макета *Паспорта обеспечения национальной безопасности и регионального развития страны* для использования его в ситуационных центрах вышеназванных субъектов управления национальной безопасностью на федеральном и региональном уровнях. Основное его назначение - формирование эффективной национальной системы управления, гарантированно обеспечивающей организацию и реализацию национальных интересов и стратегических целей России.

Паспорт безопасности субъекта РФ (далее - Паспорт) представляет собой информационную систему, построенную на порталных технологиях.

Все результаты мониторинга за сферами жизнедеятельности субъекта РФ сводятся в Паспорт в соответствии с тремя разделами:

- справочная информация (обновление не реже одного раза в год);
- информация о текущей социально-экономической, общественно-политической ситуации (динамическая информация, период обновления происходит по мере обновления показателей индикаторов источников угроз безопасности);
- информационно-аналитические материалы по различным аспектам влияния угроз безопасности и минимизации их последствий.

Доступ к информационной системе Паспорт должны иметь все субъекты системы обеспечения безопасности субъекта РФ в части касающейся.

Приведем примерный перечень информации, который должны содержать разделы «справочная информация», «информация о текущей социально-экономической, общественно-политической ситуации».

Раздел «Справочная информация»

Административно-географическое положение объекта

Административно-территориальное устройство объекта

Географическая зона и природно-климатические условия объекта
Характеристика природных ресурсов, экономики, промышленности,
транспортной инфраструктуры, связи, населения, религии
Органы государственной власти (субъекты системы обеспечения
безопасности субъекта РФ, сферы ответственности, структура)
Нормативно-правовые акты
*Раздел «Информация о текущей социально-экономической, общественно-
политической ситуации»*

Подраздел 1. Экономическое развитие

Макроэкономические показатели
Промышленность
Организации с участием иностранного капитала
Малые предприятия
Агропромышленный комплекс
Транспорт и связь
Строительство
Инвестиции в основной капитал
Потребительский рынок
Цены
Внешнеэкономическая деятельность
Финансы, банковская система

Подраздел 2. Социальная сфера

Демография
Здравоохранение
Образование
Уровень жизни населения
Жилищные условия населения
Коммунальное хозяйство
Культура
Физическая культура
Рынок труда
Криминогенная, этноконфессиональная, террористическая,
эпидемиологическая, экологическая, протестная обстановка

Подраздел 3. Общественно-политическая ситуация

Электоральная характеристика

Результаты выборов в федеральные органы власти

Результаты выборы органов власти субъекта

Оценка населением ситуации в регионе

Общественно-политические партии и организации

Религиозные организации

Средства массовой информации

Раздел «Информационно-аналитические материалы по различным аспектам влияния угроз безопасности и минимизации их последствий» представлен совокупностью информационных ресурсов Паспорта безопасности. Сюда входят:

- данные органов государственной власти и местного самоуправления (на основе соглашений об информационном взаимодействии с федеральными и региональными органами исполнительной власти, бизнес-организациями, общественными структурами):

- данные государственной, ведомственной и региональной статистики;
- государственные информационные системы ГАС «Управление», ЕМИСС;
- правовая информация (федеральное, региональное, тематическое законодательство);

данные мониторинга общественного мнения (публикации в СМИ, Интернете - социальные сети, блогосфера); социологические опросы населения и экспертов.

Банк данных паспорта безопасности субъекта РФ предназначен для хранения и последующей обработки структурированной и неструктурированной тематической информации, поступающей из различных информационных источников.

Банк данных представляет собой совокупность текстовых, графических, картографических и презентационных данных, а также численных значений показателей.

Для формализованного представления и последующей обработки информационных данных в структуре банка данных предусмотрена соответствующая система рубрикаторов.

Организация структуры банка данных обеспечивает коллективность использования данных или отдельных фрагментов, а также поддерживает принципы как централизованного, так и смешанного их анализа и оценки.

Информация, поступающая и хранящаяся в банке данных, может быть использована для аналитической работы экспертов, а также в качестве исходных

данных для проведения прогнозных оценок и ситуационного анализа обстановки.

В процессе формирования и ведения банка данных обеспечены:

- сбор информации;
- фильтрация поступающей информации с целью выявления и исправления случайных и преднамеренных ошибок и искажений;
- хранение отфильтрованных данных с целью их дальнейшей аналитической обработки.

Банк данных формируется на основе следующих потоков информации:

- данные по формализуемой тематике (сбор и обработка которых ведутся согласно утвержденному перечню и структуре показателей, списку абонентов, регламенту и форматам информационного обмена);
- данные неформализованной информации;
- данные полнотекстовых документов.

Информационный фонд банка данных включает в себя как первичную информацию (исходные данные), так и аналитическую информацию (полученную в результате обработки, а также из других источников) по следующим направлениям:

социально-экономические показатели развития Российской Федерации, федеральных округов и субъектов Российской Федерации, входящих в состав федеральных округов;

информацию об общественно-политической ситуации в Российской Федерации, федеральных округах и субъектах Российской Федерации, входящих в состав федеральных округов;

информацию об этноконфессиональной ситуации в Российской Федерации, федеральных округах и субъектах Российской Федерации, входящих в состав федеральных округов;

информацию о криминогенной ситуации в Российской Федерации, федеральных округах и субъектах Российской Федерации, входящих в состав федеральных округов;

экономико-географическую информацию по Российской Федерации, федеральным округам и субъектам Российской Федерации, входящим в состав федеральных округов;

правовую информацию.

В состав банка данных входят следующие базы данных:

документальная база данных (слабоструктурированная информация);

фактографическая база данных;

картографическая база данных;

презентационная база данных.

Документальная база данных представлена:

текстовыми сообщениями центральных, региональных и электронных СМИ;
сводками МВД РФ; ФСБ РФ; ФСО РФ; МЧС РФ;

информационно-справочными и информационно-аналитическими материалами.

Обязательно наличие фактографической и картографической баз данных: структурированная база данных по кризисным ситуациям; карты государств мира, Российской Федерации, федеральных округов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, городов Российской Федерации.

Банк презентационных возможностей должен содержать графическую информацию, аудио- и видео-данные, презентационные материалы.

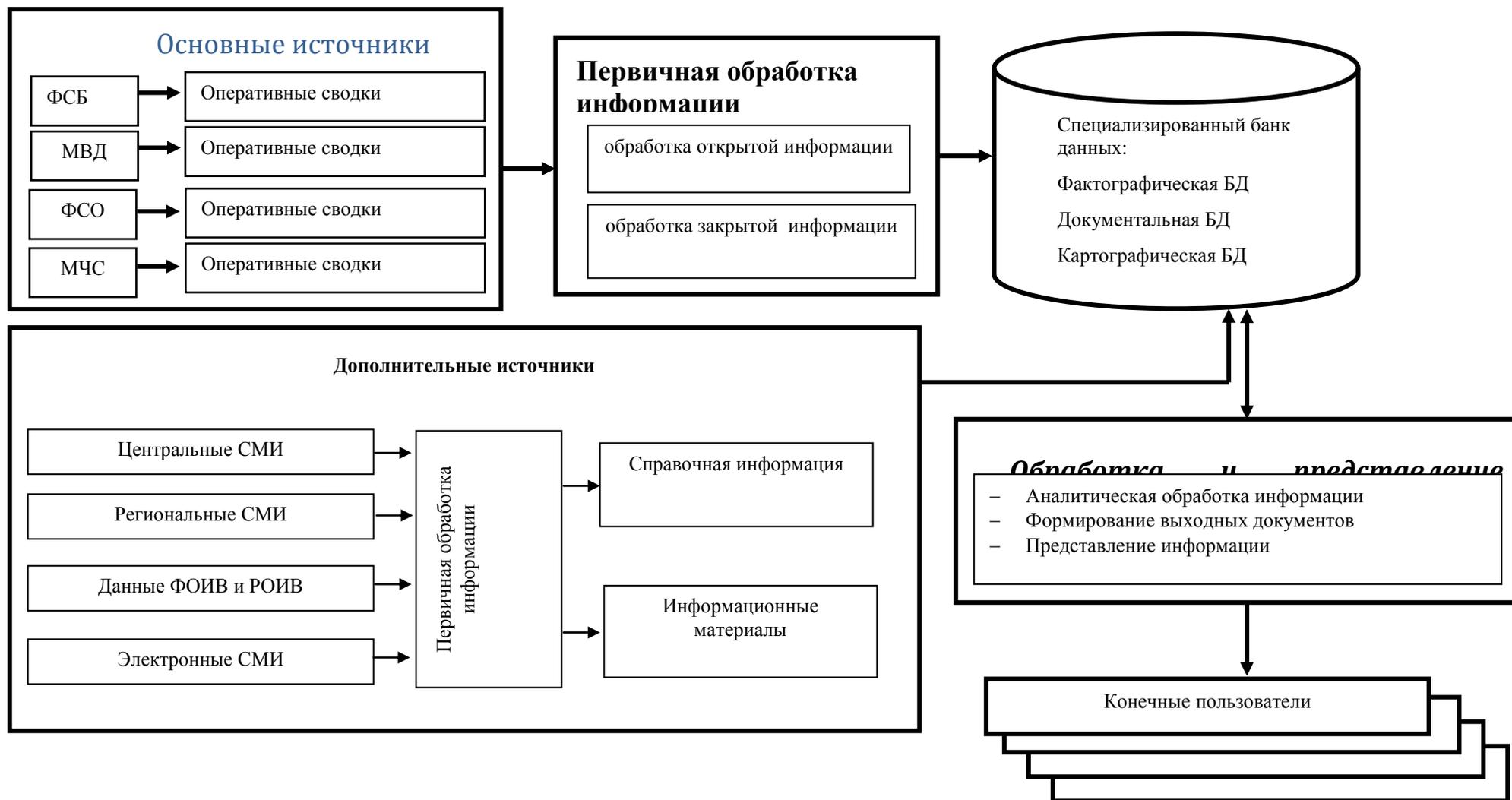


Рисунок 2 – Схема банка данных

3.2.2 Технологическая схема загрузки, обработки и представления информации

В соответствии с задачей мониторинга уровня напряженности в субъектах вследствие проявления различных угроз по различным факторам.

1. Социально-экономические факторы

Напряженность в социально-экономической сфере учитывается как фактор, непосредственно влияющий на дезорганизацию общественной жизни и в качестве фактора, опосредованно питающего почву и благоприятствующего эскалации политического, этноконфессионального и криминального терроризма.

Расчет социально-экономической напряженности может производиться на основе вычислений интегральных индексов социальной напряженности.

Используемые показатели:

- длительность акций протеста, в человеко-днях;
- количество участников акций, человек;
- количество забастовок в расчете на 1 млн. городского населения соответственно в j-ом регионе и в целом по России;
- количество несанкционированных демонстраций, митингов и шествий в расчете на 1 млн. жителей соответственно в j-ом регионе и в целом по России;
- количество участников забастовок в расчете на 1 млн. городского населения соответственно в j-ом регионе и в целом по России;
- количество участников несанкционированных демонстраций, митингов и шествий в расчете на 1 млн. жителей соответственно в j-ом регионе и в целом по России;
- коэффициент численности населения в рассматриваемом населенном пункте (регионе);
- коэффициент формы протеста;
- коэффициент социальной группы;
- численность населения населенного пункта или региона.
- нарушение (блокада) работы объектов;
- представители власти, сотрудники МВД, военнослужащие (без оружия);
- национальные группы;
- рабочие производственной сферы;
- рабочие и служащие непромышленной сферы, гуманитарии и все остальные.

Социальная напряженность может оцениваться как по достигнутому уровню, так и по

ее динамике. Анализ динамики масштабов акций протеста и уровня жизни позволяет выявить регионы быстро и медленно реагирующие на ухудшение социальной обстановки. В качестве инструмента количественной оценки уровня социальной напряженности предлагается использовать следующие интегральные индексы:

- индекс открытой социальной напряженности, характеризующий масштабность акций протеста населения. Для его расчета используются показатели числа и количества участников забастовок, несанкционированных митингов, демонстраций и шествий;

- индекс скрытой социальной напряженности, характеризующий те стороны жизни населения, неудовлетворительное состояние которых вызывает быструю ответную реакцию населения в виде акций протеста. Для его расчета используются показатели задолженности по выплате зарплаты, пенсий и пособий, уровней безработицы и преступности, количество простаивающих предприятий, вынужденные потери рабочего времени, денежные доходы и зарплата, уровень бедности;

- сводный индекс социальной напряженности. Его расчет строится на интегрировании показателей формирующих индексы открытой и скрытой социальной напряженности.

Интегральные индексы, характеризующие социальную напряженность, представляют взвешенную из отобранной группы сопоставимых между собой показателей. Показатели должны быть сопоставимы как между собой, так и по регионам РФ. Поэтому в качестве исходных данных берутся не абсолютные, а относительные величины - среднедушевые, удельные, темпы роста и т.д.

Индекс уровня скрытой социальной напряженности определяется следующими показателями:

– задолженность по зарплате в % к трудоспособному населению соответственно в j-ом регионе и в целом по России;

– среднедушевые денежные доходы населения в % к прожиточному минимуму соответственно в j-ом регионе и в целом по России;

– число безработных в % к трудоспособному населению соответственно в j-ом регионе и в целом по России;

– вынужденные простои предприятий (чел/час) в % к трудоспособному населению соответственно в j-ом регионе и в целом по России;

– число преступлений на 100 тыс. жителей соответственно в j-ом регионе и в целом по России.

Показатели базы данных (входная информация), участвующие в расчете интегральных индексов социальной напряженности:

– суммарная задолженность по заработной плате (млн. руб.);

- денежные доходы на душу населения (руб.);
- величина прожиточного минимума на душу населения (руб.);
- численность безработных (тыс. чел.);
- число зарегистрированных преступлений;
- численность населения (тыс. чел.);
- не отработано рабочего времени (тыс. чел./дней);
- количество забастовок;
- число участников забастовок (чел.);
- количество митингов;
- число участников митингов (чел.);
- население трудоспособного возраста (тыс. чел.);
- численность сельского населения (тыс. чел.);
- численность городского населения (тыс. чел.).

1. Этноконфессиональные факторы

Множество факторов, оказывающих воздействие на ситуацию в этноконфессиональной сфере, может быть определено ограниченным набором показателей:

- P_1 , этническое многообразие субъекта;
- P_2 , деятельность религиозных организаций субъекта;
- P_3 , деятельность организаций экстремистской направленности;
- P_4 , деятельность ОПГ организованных по национальному признаку;
- P_5 , противоправная деятельность этнических групп в бизнесе;
- P_6 , проявления национализма, конфликты на национальной почве;
- P_7 , противоправная деятельность зарегистрированных и нетрадиционных религиозных организаций.

Показатели, характеризующие перечисленные выше факторы, могут принимать числовые значения, базирующиеся на соответствующей статистической информации. При ее отсутствии, оценка проявления факторов проводится экспертным путем на основе данных центральных и региональных СМИ, Internet, результатов социологических опросов и т. п.

3. Политические факторы

Среди внутриполитических факторов, влияющих на угрозу кризисных ситуаций в субъектах Российской Федерации, наиболее важными являются следующие:

- особенности геополитического положения;
- обострение политической борьбы в период выборных компаний и ожидаемых назначений на посты региональных руководителей;

– действия внутренних сепаратистских и экстремистских сил, направленные на дестабилизацию общественно-политической ситуации.

Особенности геополитического положения субъектов Российской Федерации могут являться фактором, определяющим уровень терактивности в них. Чем выше геополитический статус субъекта, тем больше вероятность совершения преступлений террористической направленности на его территории. Анализ статистики совершения преступлений террористической направленности свидетельствует о том, что значительная часть их (в среднем - около 50%) совершается в столицах субъектов РФ. Основными причинами этого являются:

- высокая плотность населения;
- концентрация объектов, привлекательных для террористов;
- развитая транспортная инфраструктура;
- высокий уровень миграции.

Негативное влияние на ситуацию в стране оказывает стремление некоторых иностранных государств к ослаблению России и ликвидации ее роли как великой державы, сопровождаемое, в частности инициированием или стимулированием на ее территории негативных социальных процессов с целью создания и сохранения устойчивых очагов социально-политической напряженности. Одним из направлений такого негативного внешнеполитического влияния является инициирование наркотрафика через территорию Российской Федерации. К числу негативных факторов относится также контрабанда оружия на территорию Российской Федерации.

4.Криминогенные факторы

К факторам криминогенного характера, прежде всего, следует отнести:

- масштабы деятельности организованных преступных группировок;
- уровень незаконного оборота оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ;
- масштабы криминальной деятельности в обеспечение финансирования терроризма (контрабанда оружия, наркобизнес и др.);
- динамика числа преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ.

В качестве показателей указанных факторов целесообразно использовать число преступлений по соответствующим статьям Уголовного Кодекса РФ:

- преступления против собственности (кража, мошенничество, грабеж, разбой, вымогательство, хищение предметов, имеющих особую ценность);
- преступления в сфере экономической деятельности (незаконное предпринимательство, незаконная банковская деятельность, лжепредпринимательство,

легализация денежных средств, приобретенных незаконным путем, приобретение или сбыт имущества, добытого преступным путем, принуждение к совершению сделки или отказу от ее совершения, изготовление или сбыт поддельных денег или ценных бумаг, контрабанда, незаконный оборот драгметаллов);

– преступления против государственной службы (коммерческий подкуп, получение взятки и др.);

- преступления против общественной безопасности;

- организация незаконных военных формирований или участие в них, бандитизм, организация преступного сообщества);

- незаконный оборот наркотических средств

Особое место в криминогенной сфере занимают криминально-экономические факторы, обуславливающие борьбу криминальных группировок за влияние на крупные субъекты экономической деятельности (СЭД), в том числе финансово-промышленные группы.

Оценка уровня криминально-экономической напряженности региона, порождаемой влиянием криминально-экономического фактора, может быть произведена на основе сопоставительного анализа финансово-экономической привлекательности регионов. Для более точного анализа необходимо оценивать финансовое состояние СЭД и его динамику. Для определения финансово-экономической привлекательности используют следующие показатели:

– доля крупных СЭД в регионе;

– рейтинговый балл предприятий региона, имеющих наибольший вес в экономике.

При определении необходимого и достаточного числа критериев федеральными органами исполнительной власти совместно с аппаратом Совета Безопасности Российской Федерации разрабатывается соответствующий критерию раздел Паспорта обеспечения национальной безопасности Российской Федерации на региональном уровне. Целесообразно объединить критерии в классы: класс *А* - критерии, имеющие численные значения, совпадающие со значениями показателей состояния национальной безопасности; класс *Б* - критерии, для формирования которых необходима композиция ряда показателей обеспечения национальной безопасности.

Паспорт критерия «А» в общем виде должен содержать:

- информационную часть с указанием абсолютных значений критерия в течение определенного (1-3 года) периода, предшествующего формированию паспорта, а также соответствующего значения на момент его разработки;
- пояснительную часть;

- прогнозную часть с указанием контрольных (расчетных) показателей прогноза (при наличии соответствующих материалов);
- графическую часть с графиками абсолютных и относительных (нормируемых) значений. При этом показания относительной шкалы должны раскрывать реальную динамику процесса (рост, торможение или стагнация).

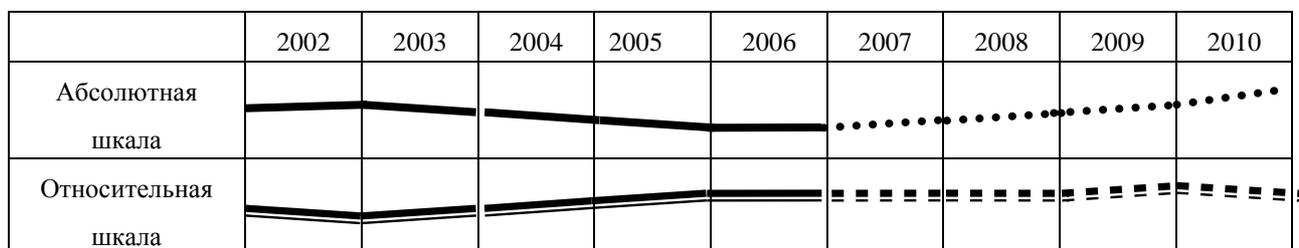


Рисунок 3 – График абсолютных и относительных (нормируемых) значений

Паспорт критерия «Б» в общем виде должен содержать:

- набор показателей национальной безопасности, дающих представление о состоянии соответствующего критерия;
- методический аппарат, позволяющий произвести «свертку» показателей национальной безопасности;
- пояснительную часть;
- прогнозную часть (при наличии соответствующих материалов);
- графическую часть, аналогичную критерию А.

О структуре и содержании паспорта показателя

Для обеспечения эффективной работы с каждым из показателей национальной безопасности представляется целесообразным утвердить структуру типового паспорта, который должен включать следующие элементы:

- полное и краткое название показателя;
- отнесенность показателя к рубрикам, отражающим основные сферы жизнедеятельности страны;
- содержание показателя;
- количественное представление показателя (включая индикативную зону и пороговые величины);
- порядок агрегирования показателя (суммирования исходных данных);
- обозначение ответственного исполнителя — федерального органа исполнительной власти;
- источники исходных данных (соответствующие государственные органы и общественные организации);

- порядок и формат предоставления ответственному исполнителю исходных данных;
- периодичность представления исходных данных по показателю.

Данные правила работы с агрегированием, представлением и операциями с информацией реализуются, в части касающейся, аналитические структуры Министерства по чрезвычайным ситуациям.

Для машинной обработки исходных данных и дальнейших операций с ними предлагается краткое руководство по использованию системы (макета) информационно-аналитической поддержки стратегического планирования и управления на основе интеграции информационно-справочных и правовых систем. Макет разработан на примере мониторинга состояния социальной сферы (стратегический национальный приоритет «Повышение качества жизни российских граждан» и раздел «Демография»), а также в сфере оборонно-промышленного комплекса и на направлении антикоррупционной деятельности.

Главный экран программы с основным меню представлен на рисунке 4.

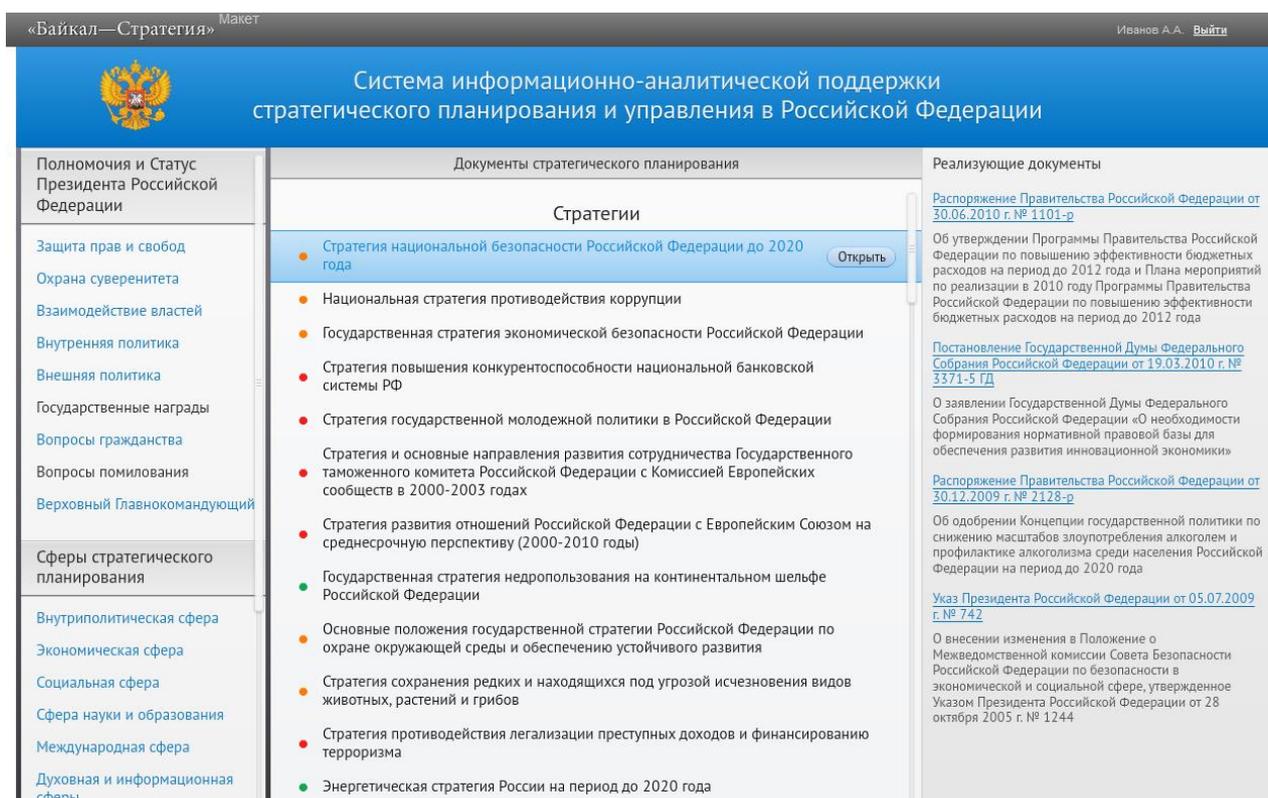


Рисунок 4 – Главный экран программы с основным меню

Основное меню программы главного экрана (рисунок 4) предназначено для выбора сферы стратегического планирования или полномочия ЛПР, подлежащих анализу.

По кнопке «Положение России» можно перейти на экран, показывающий международное положение России, рассчитанное по двум методикам (рисунок 5).

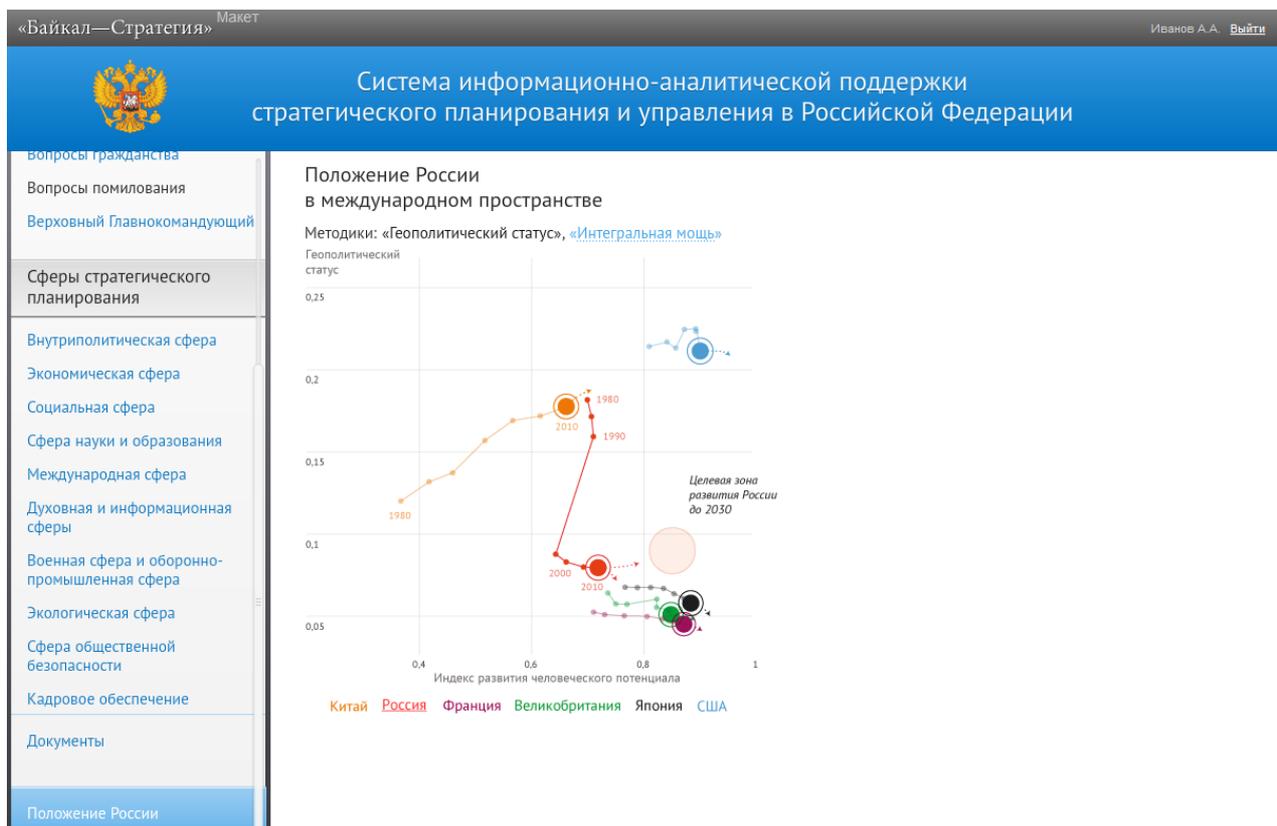


Рисунок 5 – Экран «Международное положение России»

После выбора сферы стратегического планирования открывается окно с перечнем разделов (тем) и основных стратегических документов для каждого из них.

Слева от названия документа находится цветовой индикатор, показывающий степень реализации целей документа (красный цвет означает плохую степень реализации, желтый цвет – посредственную, зеленый цвет – хорошую).

В правой части экрана располагается список документов, реализующих данный стратегический документ. При выборе курсором конкретного документа из списка реализующих документов и нажатии на левую клавишу «мыши» происходит переход в подсистему правовых актов и документов стратегического планирования и управления и открывается специальное окно, в котором в режиме скроллинга можно ознакомиться с полным текстом выбранного реализующего документа.

Рядом с названием стратегического документа расположена иконка «Открыть» (рисунок 1), на которую необходимо нажать для проведения дальнейшего анализа.

После нажатия на иконку «Открыть» откроется экран, пример которого приведён на рисунке 6.

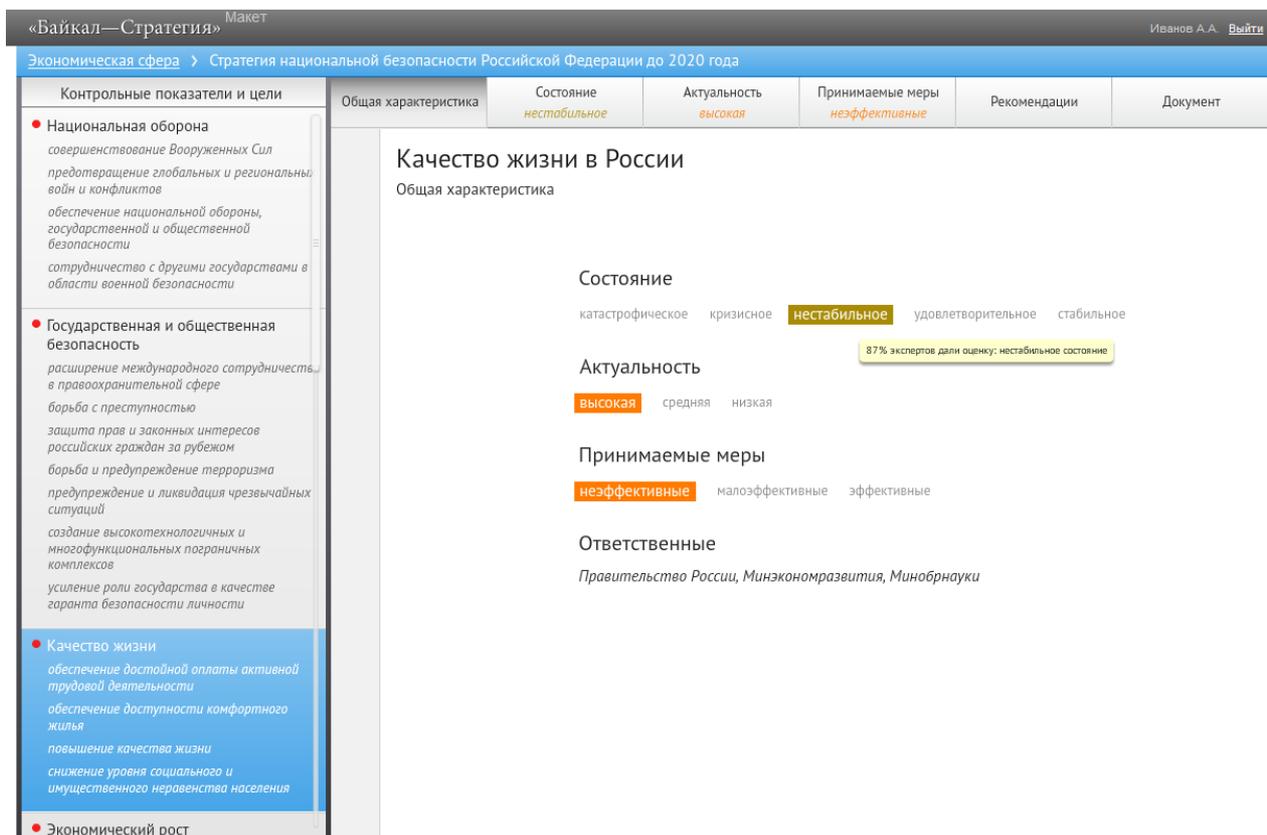


Рисунок 6 – Экран анализа показателей качества жизни

В левой части экрана приведены контрольные показатели и цели, сформулированные в выбранном документе стратегического планирования (его можно просматривать в полном объеме в режиме скроллинга (прокрутки) при нажатии на кнопку «Документ»). В правой части экрана приведены общие характеристики по направлениям анализа (Состояние, Актуальность, Принимаемые меры), характеризующие состояние по рассматриваемой стратегической цели (стратегическому национальному приоритету). При подведении курсора к выставленной оценке появляется всплывающее окно с кратким объяснением оценки.

Выбор стратегической цели (стратегического национального приоритета, контрольного показателя) в макете происходит автоматически в соответствии с информационными направлениями аналитической деятельности. При необходимости просмотра рассматриваемого документа стратегического планирования необходимо нажать левой клавишей «мыши» на кнопку «Документ».

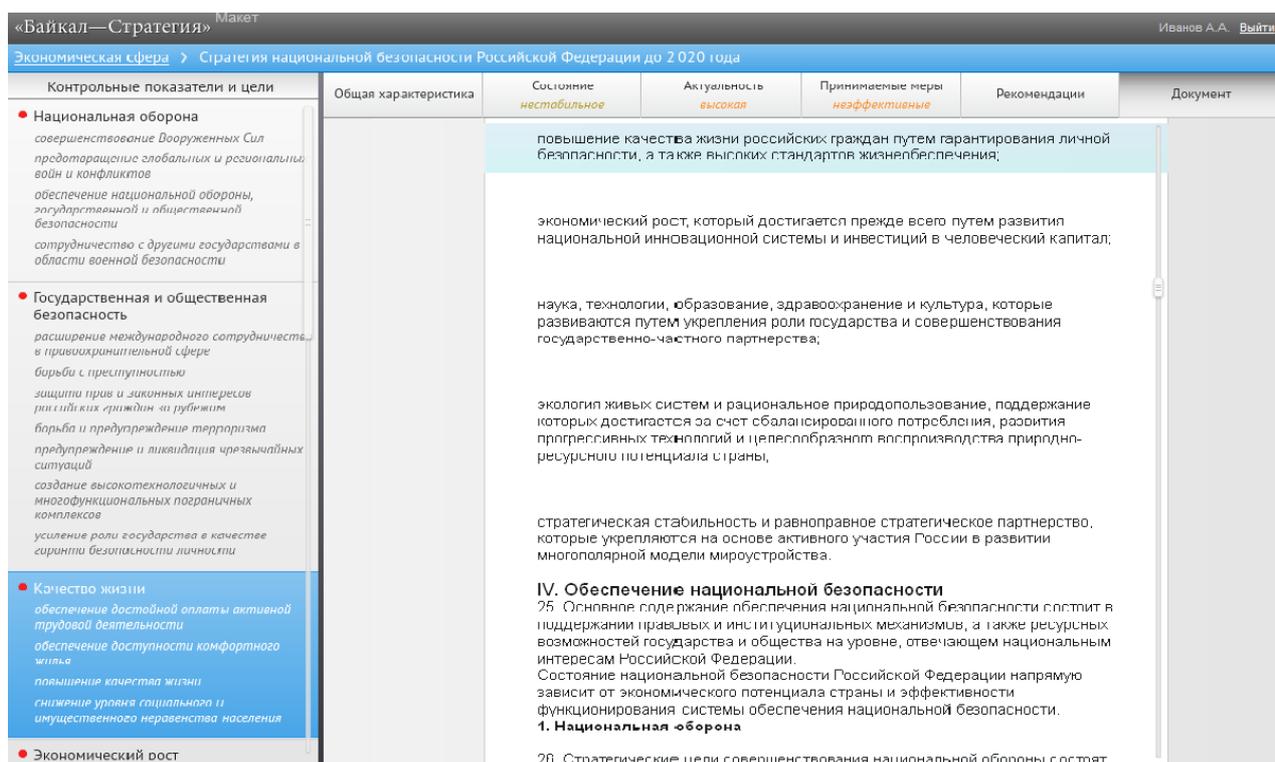


Рисунок 7 – Экран просмотра целевых значений

При выборе показателя появятся целевые значения, приведенные в рассматриваемом стратегическом документе: появится экран, изображенный на рисунке 7.

В правой части экрана в тексте стратегического документа будет подсвечена отмаркированная часть текста, в которой говорится о рассматриваемом показателе.

Для детального анализа анализируемой проблемы необходимо последовательно кликнуть левой клавишей «мыши» на иконки «Состояние», «Актуальность», «Принимаемые меры» в верхней части экрана. Произойдет переход на соответствующий экран, на котором представлена информация по анализируемой области.

Если на экране, вызываемом по кнопке «Состояние», кликнуть «мышью» на карту России, расположенную под заголовком «Региональный разрез», то появляется окно с картой России, где оттенками красного и зеленого цвета нанесена маркировка уровня показателя по субъектам Федерации (рисунок 8).

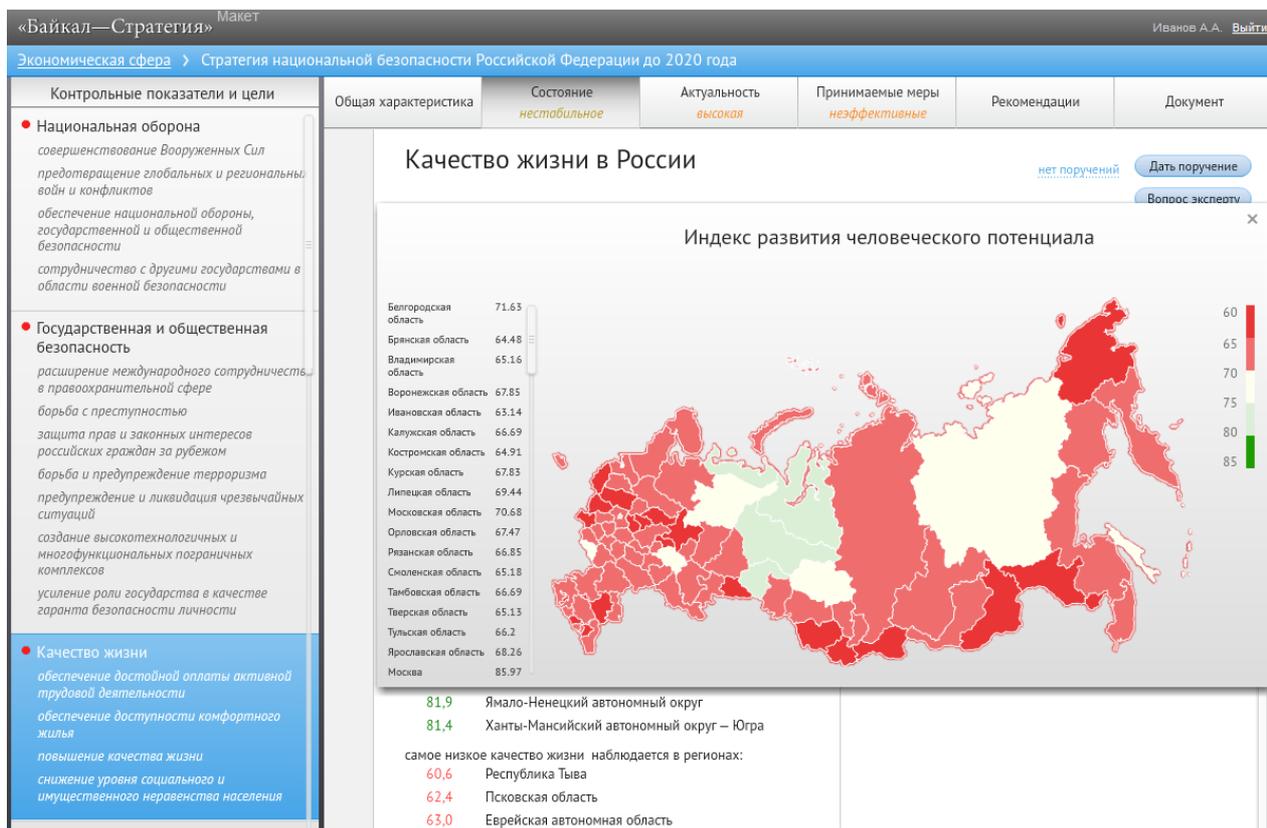


Рисунок 8 – Маркировка уровня показателя по субъектам Федерации

При наведении курсора «мыши» на территорию конкретного субъекта Федерации на карте России появляется всплывающая подсказка с численным значением показателя в рассматриваемом регионе.

Для более детального анализа показателя в региональном разрезе необходимо кликнуть «мышью» на строку с наименованием субъекта РФ или на субъект РФ на карте (реализовано только по стратегическому национальному приоритету «Качество жизни»).

Для анализа имеющихся рекомендаций по решению рассматриваемой проблемы необходимо кликнуть «мышью» на иконку «Рекомендации». Появится экран, изображенный на рисунке 9.

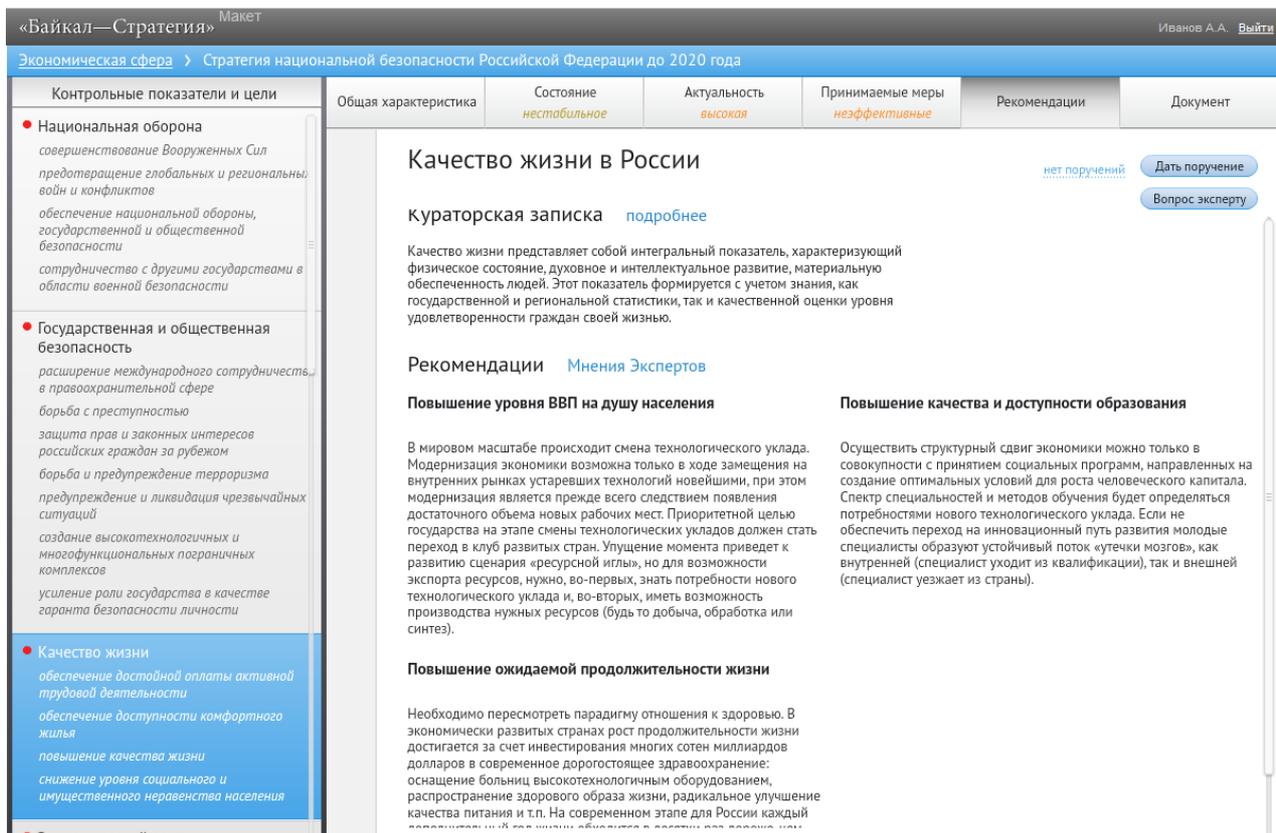


Рисунок 9 – Содержание окна «Рекомендации»

На экране приведены: фрагмент кураторской записки по рассматриваемому вопросу с возможности ее полного просмотра, ссылка на ответы экспертов и их рекомендации.

Для получения экспертных оценок по рассматриваемой проблеме необходимо кликнуть «мышью» на иконку «Вопрос эксперту», имеющуюся на всех аналитических экранах (см. рисунки 3.5, 3.6). После этого происходит переход в подсистему формирования экспертных оценок и работа в ней в соответствии с регламентами этой подсистемы.

Для выдачи поручений по рассматриваемой проблеме необходимо кликнуть «мышью» на иконку «Дать поручение», имеющуюся на всех аналитических экранах. После этого происходит переход в подсистему формирования поручений и работа в ней в соответствии с регламентами этой подсистемы.

Заключение

Таким образом, в рамках проведенных исследований представлены действия по построению методологического аппарата программного комплекса - автоматизированного макета Паспорта обеспечения национальной безопасности и регионального развития страны. Разрабатываемая методология обеспечивает алгоритмизацию основных задач, решение которых позволит осуществить формирование обобщенной картины обеспечения безопасности региона посредством оценки основных факторов, оказывающих воздействие на его развитие.

Такая модель могла бы вписаться в общую систему организационно-управленческой деятельности главной координирующей структуры национальной безопасности – Совета Безопасности РФ. Но для того, чтобы модель была универсальной, она должна быть емкой за счет аккумуляции множества особенностей отдельных региональных схем и на основе их типизации выразить существенные характеристики элементов и связей.

Кроме типовой организационной модели региональной безопасности могут и должны создаваться вариативные схемы-приложения, учитывающие специфику и динамику состояния конкретных объектов защиты в субъектах Федерации. Также очевидно, что целеполагание систем обеспечения безопасности должно быть заложено в стратегии развития региона как единой территориальной, духовной, социально-экономической государственной целостности.

В ходе анализа европейского опыта были выявлены принципы аналитического обеспечения региональной безопасности на основе «желаемого коридора», используемые в европейских регионах, применение которых при разработке и реализации стратегий безопасности в регионах России представляется полезным. Необходимость ежегодной или ежеквартальной корректировки индикаторов на основе экспертных выводов позволяет логически завершить цикл принятия и внедрения стратегических решений в области безопасности регионов.

В совокупности рассмотренные в работе меры стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, федеральных округов (макрорегионов), субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должны создать основу планирования и реализации инвестиционных проектов и программ бизнеса и обеспечить прозрачность процесса принятия соответствующих решений на государственном и муниципальном уровне.

Документы стратегического планирования должны быть взаимоувязаны с документами территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и

муниципальных образований, которые в свою очередь представляют собой один из инструментов управления комплексным развитием территорий и создают пространственно-территориальную основу для реализации стратегий и программ социально-экономического развития регионов и государства в целом.

Список использованных источников

Нормативные правовые источники

- Абанкина И. Стратегии «коротких решений» // Экономические стратегии. - 2009. - №4 (70) – С. 168-171
- Аверин А.Н. Социальная политика. Теория и методология. - М: Изд-во РАГС, 2010. - 171 с.
- Агапцов С. Финансовый контроль как элемент эффективного управленческого цикла // Государственная служба. №1. - 2014. С. 33-35.
- Агеев А., Курдюмов В., Малинецкий Г. Проектирование будущего. Кризис и идеи С.П. Курдюмова // Экономические стратегии. - 2009. - №5-6 – С. 96-107
- Агеев А., Куроедов Б., Кудешова С., Немкова О., Трофимчук А. Стратегическая матрица компании: управление рисками // Экономические стратегии. - 2008. - №8 (66). – С. 62-75
- Агеев А., Куроедов Б., Мэтьюз Р., Сандаров О. Методология стратегической матрицы. - М.: ИНЭС, 2004. – 152 с.
- Агеев А., Куроедов Б., Мэтьюз Р., Сандаров О. Стратегическая матрица компании // Экономические стратегии. – 2007. – № 8 (58). – С. 90-99
- Агеев А., Куроедов Б., Сандаров О. Рейтинг регионов России. Год 2009-й // Экономические стратегии. - 2009. - №8 (77) – С. 98-107
- Агеев А., Куроедов Б., Сандаров О. Стратегическая матрица регионов России // Экономические стратегии. - 2008. - №7 (65) – С. 116-121
- Агеев А.И. Беседы о стратегическом, или О том можно ли совместить чистую прибыль и чистую совесть. Избранные интервью, статьи, выступления (2006-2010 гг.). – М.: Институт экономических стратегий, 2010. – 736 с.
- Агеев А.И., Куроедов Б.В. Особенности применения методологии стратегической матрицы при прогнозировании развития государств (на примере России и Китая). - М.: Институт экономических стратегий, 2008. - 296 с.
- Агеев А.И., Куроедов Б.В. Особенности применения методологии стратегической матрицы при прогнозировании развития государства (на примере России и Китая). – 2 изд. – М.: Институт экономических стратегий, 2008. – 296 с.
- Агеев А.И., Куроедов Б.В., Сандаров О. Н. Военный потенциал 100 ведущих стран мира // Экономические стратегии. – 2011. – № 1(87). - С.18-25.
- Агеев А., Громбалл П. Стратегии, инновации, модели // Экономические стратегии. – 2007. – № 5-6. – С. 58-65.
- Алехин Е.И., Тихий В. И. Региональная политика: устойчивость городов // Управление общественными и экономическими системами. URL: http://www.bali.ostu.ru/umc/arhiv/2009/1/alehin_tihiy.pdf.
- Антошина Н.Н. Опыт развития государственной службы в Приволжском федеральном округе // Государственная служба, 2009, № 6 (62).
- Бабинцев В., Захаров В. Гражданский контроль в практике государственной службы: проблемы и перспективы // Государственная служба, 2014, № 4. С.39-42.
- Багдасарян В.Э. Проблема региональной дезинтеграции как угроза российской государственности // Проблемы государственной политики регионального развития России / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва 4 апреля 2008 г.). – М.: Научный эксперт, 2008. – С. 119-140
- Бажин И.И. Структура инновационной управленческой деятельности // Государственная служба. 2008. № 6(56)
- Бажин И.И. Методика оценки деятельности органов исполнительной власти // Государственная служба. 2009, № 1(57)

- Бажин И.И. Индикаторы эффективности социальных механизмов региональной власти // Государственная служба, 2009, №3 (59)
- Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Высокотехнологичный комплекс и безопасность России. Часть 1. Высокотехнологичный комплекс России: основы экономического развития и безопасности. - М.: МГФ «Знание», 2003. - 576 с.
- Беляева Л.А., Корепанов Г.С., Куцев Г.Ф., Лапин Н.И. Тюменский регион в современной социокультурной фазе эволюции России // Мир России. – 2008. – №1. – С. 50-82.
- Василенко Л.А. Формирование и реализация инновационных компетенций чиновников в условиях глобализации // Государственная служба, 2014, № 2.
- Веснин В.Р. Стратегическое управление. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 296 с.
- Вилисов М.В. Кризис политико-государственного проектирования как причина проблем бюджетного планирования // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Политология, экономика, право. 2010. №6. С.94-98.
- Виханский О.С. Стратегическое управление. - М.: Гардарики, 2001. - 245 с.
- Возжеников А.В., Стрельченко В.А. Региональная асимметрия и угрозы целостности страны // Государственная служба. 2010. №1.
- Гапоненко А.Л. Стратегическое планирование социально-экономического развития регионов и городов // Государственная служба. 2008. №6 (56)
- Глобальные вызовы, угрозы и опасности современности. Приоритеты политики обеспечения национальной безопасности России / Под общ.ред. А.В. Возженикова. - М.: Изд-во РАГС, 2008. - 224 с.
- Горегляд В. Состояние государственного контроля в России // Государственная служба. №1. 2014.
- Гранберг А.Г. Внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации в современных условиях [Электронный ресурс] // <http://www.mid.ru/bdomp/sbor.nsf/fe3845c0f6d9b35443256c8a004e8835/5da47bcd023dc2b443256c8a0047bc3b!OpenDocument>
- Гранберг А.Г. Пространственный аспект Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации: эволюция проекта и контуры фундаментальных исследований // Проблемы государственной политики регионального развития России / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва 4 апреля 2008 г.). – М.: Научный эксперт, 2008. – С. 30-39
- Грант Р.М. Современный стратегический анализ. СПб.: Питер, 2008. – 233 с.
- Губин А.В. Роль международного сотрудничества в развитии российских территорий (на примере Приморского края) // Проблемы национальной стратегии. 2014. №1. С. 81-98.
- Деловой портал департамента инвестиционной политики и государственной поддержки предпринимательства Тюменской области: Международное Сотрудничество [Электронный ресурс] // <http://www.tyumen-region.ru/foreign-economic/cooperation/> (дата обращения 24.02.2013)
- Дисбаланс полномочий и ответственности // Экономические стратегии. - 2010. - №10(84) – С. 68-73.
- Елисеев Е.И. Антикризисные тактики: региональный фронт // Государственная служба, 2009, № 2 (58)
- Захаров В.М. Геополитика и безопасность России // Проблемы национальной стратегии. 2014. №1. С. 120-133.
- Конотопов П.Ю., Курносоев Ю.В. Аналитика. Методология, технологические и организационные аспекты информационно-аналитической работы. – М.: Русаки, 2004.
- Купряшин Г.Л. Модернизация государственного управления: рационализм vs традиционализм // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Политология, экономика, право. 2011, №4. С. 70-82.

- Левантовский Л.В. Особенности границы области устойчивости // Функциональный анализ и его приложения. – 1982. Т.16. вып.1,- С.44-48.
- Марголин А.М. Совершенствование методов оценки планируемой эффективности региональных государственных программ // Государственная служба. 2012. №6
- Мартынов А.В. Технологическая модернизация и структурные реформы // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Политология, экономика, право. 2010. №6. С. 6-13
- Мельников В.И. Роль и место региональной безопасности в общегосударственной системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. – М.: Издание Совета Федерации, 2010
- Морозов С.И. Точки роста: критерии эффективности региональных институтов // Государственная служба. -2011. № 2 (76)
- Панарин А. С. Глобальное политическое прогнозирование в условиях стратегической нестабильности. — М.: Эдиториал УРСС, 1999. — С.101.
- Понкин И. Дисфункциональное государство и несостоятельное государство // Государственная служба. - 2013. № 6. - С. 64-67.
- Правильной ли дорогой идет Россия. Материалы постоянно действующего семинара. Выпуск №7 (54) – М.: Научный эксперт, 2013
- Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Рук.авт. колл. и отв. ред. А.Г. Гранберг. – М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2000.
- Сидоров А.А. Стратегическая матрица Тюменской области // Экономические стратегии. – 2009. № 8 (74). - С. 108–114. (0,9 п. л.)
- Сидоров А.А. Стратегическая матрица региона // От кризиса к росту: стратегия инновационного развития: Сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС. Вып. 9. Ч. 3. / Под общ.ред. В.К. Егорова, А.С. Горшкова, В.М. Герасимова, М.А. Кашиной. – М.: Изд-во РАГС, 2009.
- Соловьев А.И. Реализм или патриотизм: что ценнее при анализе процессов управления в России? // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Политология, экономика, право. - 2010. №6. - С. 101-103.
- Сулакшин С.С. Государственный бюджет: планы декларируемые и планы реальные // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Политология, экономика, право. – 2010. №6. - С. 92-94.
- Сухих В.Н. Без слабого звена: функционально-целевые блоки // Государственная служба. 2008. №6 (56)
- Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Рук.авт. колл. и отв. ред. А.Г. Гранберг. – М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2000. - С. 19.
- Регионы России: Стат. сб. в 2-х т. Т. 2. Госкомстат России. – М.: АО Московский Издательский Дом, 2001. – С. 872.
- Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013. Стат.сб. – М.: Росстат, 2014.
- Регионы России. Социально-экономические показатели. 2011: Стат. сб. – М.: Росстат, 2012. – С. 28-30.
- Россия на пути к современной динамичной и эффективной экономике. Научный доклад РАН / Под ред. академиков А.Д. Некипелова, В.В. Ивантера, С.Ю. Глазьева. М.: РАН, 2013. Официальный сайт РАН. 9 декабря 2013 г. <http://www.ras.ru/news/Shownews.aspx?id=4f0a07fe-8853-4eda-9428-574f5fcf0654>.
- Сидоров А.А. Стратегическая матрица региона // Экономические стратегии. 2009. № 8(74). С. 108–118.
- Статистический ежегодник: Стат. сб. в 4-х частях. Часть 1 (I) / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Тюменской области. Т., 2009. Ч. 1 (I).

Травин Д.Г. Основы региональной инвестиционной политики // Государственная служба. 2010. № 1 (63)

Травин Д.Г. Точки роста – от комплексных инвестиционных проектов // Государственная служба. 2010. № 1 (63)

Травин Д.Г., Семенов М., Скачковская А. Региональные инвестиционные фонды и стимулирование создания точек роста // Государственная служба. 2011. № 1 (69)

Чиркунов О.Н. Технология государственного управления: делегирование // Государственная служба, 2011, № 2 (70)

Чиркунов О.Н. Открытые коды управления регионом // Государственная служба. 2011. № 3 (71)

Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Орлов И.Б., Строганова С.М. Качество и успешность государственных политик и управления. Серия «Политическая аксиология». – М.: Научный эксперт, 2012. – 488 с.

Community Safety Plan Bradford 2012-2015 // Bradford Metropolitan District Council Official siteURL:<http://www.bradford.gov.uk/NR/rdonlyres/0913BBDF-11F2-4295-B2B7-9DCD67628CDC/0/CSPPlan201215.pdf>

EDPOLMission // Официальный сайт организации EDPOLURL: http://ed-pol.eu/site/?page_id=33