



УДК 342.5

## ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**А.В. ШЕВЧЕНКО***Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации**e-mail: ashevchenko@rane.ru*

При оценке эффективности управления субъектами Федерации показатель региональной безопасности как условия динамичного развития территории не учитывается. В статье дается анализ причин отсутствия такого параметра и предлагаются варианты совершенствования системы обеспечения региональной безопасности.

Ключевые слова: безопасность, национальная безопасность, регион, региональная политика, угроза безопасности.

Региональная политика, осуществляемая органами управления субъектов Российской Федерации, должна быть своеобразным индикатором, позволяющим оценить направленность и эффективность обеспечения национальной безопасности России. Однако стратегии и механизмы этой деятельности не определены, несмотря на указание об их разработке в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Одна из причин – отсутствие единого подхода к оценке степени угроз и унификации показателей безопасности в рамках федеральных округов и субъектов Федерации. Методологический и методический аппарат оценивания состояния национальной безопасности на региональном уровне недостаточно разработан и не обеспечивает эффективность подготовки управленческих решений, что влечет рост стратегических рисков и неопределенности при формировании и реализации региональных стратегий развития на среднесрочный и долгосрочный период.

Задачи теоретико-методологического характера необходимо решать и для своевременного исполнения недавно принятого Федерального закона ФЗ-172 «О государственном стратегическом планировании»<sup>1</sup>. Этот документ 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. ФЗ-172 «О государственном стратегическом планировании» готовит почву для разработки Стратегии пространственного развития Российской Федерации и Основ государственной политики регионального развития.

Для реализации данного закона и последующих документов одним из сложных является вопрос количественной оценки состояния национальной безопасности в рамках реализации стратегических национальных приоритетов. Как известно, перечень критериев и показателей национальной безопасности содержит 83 таких ориентира, по которым должны согласовываться и региональные показатели. Выведение оптимальных критериев оценки качества управленческой деятельности имеет принципиально важное значение для выработки единых интегральных показателей обеспечения региональной безопасности. Ныне существующие критерии не коррелируют 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, сопоставимости и связности показателей, которая бы должным об-

<sup>1</sup>ФЗ-172 «О государственном стратегическом планировании»// Российская газета. Федеральный выпуск. № 6418, 3 июля, 2014.



разом обеспечивала профессионализм управленческого труда в сфере регионального управления и безопасности.

Научный совет Совета безопасности РФ выделяет следующие «узкие места» в работе с инструментами диагностики, мониторинга, координации управленческих решений:

- отсутствие методики формирования агрегированной оценки состояния предметных областей национальной безопасности;
- отсутствие единой методологии разработки документов стратегического управления на федеральном и региональном уровнях;
- отсутствие единых организационных регламентов взаимодействия разработчиков на федеральном и региональном уровнях;
- слабость инструментария мониторинга и оценки состояния национальной безопасности в региональном разрезе<sup>2</sup>.

Эти и другие факты явились следствием комплекса проблем обеспечения устойчивой динамики развития регионов России, сложившихся в постсоветский период. Существует большой круг властных полномочий, не распределенных между субъектами обеспечения национальной безопасности 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.

Через призму управления политикой и экономикой субъектами Федерации прослеживается неравномерность объемов экономических ресурсов, представляемых одним регионом в сравнении с другими; отсутствие политического управления и контроля в одних и гипертрофированность их форм и объемов в других, что создает угрозу для развития макрорегионов России. Для обеспечения национальной безопасности государства необходима сбалансированность федеральных и региональных уровней государственного управления.

Подлежит пересмотру организационно-функциональное основание региональной безопасности. Как показывает анализ штатной сетки аппаратов исполнительной власти регионов, многие субъекты не имеют структур, которые обеспечивали бы безопасность на этом уровне. Лишь в немногих есть такой орган, который концентрирует, организует работу по исполнению комплексных функций защиты от угроз.

Одна из причин такого положения дел – недостаточное кадровое обеспечение стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях. Согласно Федеральному Закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» претенденты на замещение государственных постов должны иметь высшее образование по направлению работы. Но в перечне специальностей, соответствующих управленческой должности, направление «стратегия», «стратегическое планирование», «стратегическое управление» отсутствует. Задача создания федерального государственного стандарта управленческих специальностей решается вяло. Для мышления и поведения государственных служащих часто характерно 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<sup>3</sup>. Нужны специалисты, способные промышлять сложносистемные задачи, которые должны отражаться в стратегиях обеспечения региональной безопасности.

Анализ этих документов, представленных в Министерство регионального развития рядом субъектов Северо-Западного, Центрального и Дальневосточного федеральных округов показал, что около трети стратегий нуждается в доработке и корректировке (в

<sup>2</sup>Назаров В.П. Стратегическое планирование как важнейший фактор повышения эффективности государственного управления. /Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: субъекты, ресурсы, технологии. М.: Изд-во «Проспект», 2013. С. 11-20.

<sup>3</sup>Бабинцев В., Захаров В. Гражданский контроль в практике государственной службы: проблемы и перспективы // Государственная служба, 2014, № 4. С.39.



2013 г. число неутвержденных стратегий доходило до 40 процентов). Среди недостатков отмечаются существенные несовпадения основных направлений развития регионов и расчетных показателей с ориентирами, определенными Стратегией национальной безопасности до 2020 г. Субъекты Федерации выбирают разные временные рамки: одни ограничиваются сроками до 2020 г., другие планируют и прогнозируют развитие до 2025 – 2030 гг. Ясно, что при этом нарушается связность структуры стратегического планирования в масштабах страны, провоцируются факторы, ведущие к политико-экономическому дисбалансу и формированию угроз региональной и национальной безопасности<sup>4</sup>. Для того, чтобы избежать многих просчетов, аналитикам нужно иметь такую методику реализации федеральных полномочий, делегированных субъектам, которая содержала бы понятную и приемлемую всеми регионами цель. При этом, по мнению не одного-двух, а многих губернаторов, приоритетные показатели при определении рейтингов эффективности управления субъектами Федерации нужно сместить с «богатых регионов» на оптимально управляемые<sup>5</sup>.

Как отмечают руководители регионов, остро стоит проблема унификации показателей безопасности в рамках федеральных округов: 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.

Очевидна задача выбора конкурентноспособной модели регионального развития, позволяющей максимально использовать геополитический и геоэкономический потенциал субъектов в целях устойчивого развития и обеспечения региональной безопасности. Известно немало направлений методического обеспечения реализаций стратегий региональной безопасности (развития). Например, реализуемые Институтом экономических стратегий РАН (модель «стратегической матрицы» региона)<sup>6</sup>; Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования (концепт жизнеспособности страны)<sup>7</sup>; исследовательской группой МГИМО и Института общественного проектирования (модель единого многопараметрического классификатора угроз на макроуровне политической системы). Еще одно направление развивается в русле теории социально-экономической кластеризации в научно-исследовательской лаборатории технологий обеспечения национальной безопасности Факультета национальной безопасности РАНХиГС.

Собственные методики оценок деятельности руководителей регионов России составляют общественные организации. Например, Фонд развития гражданского общества, «Клуб Регионов» сформулировали свои критерии роли первых лиц на основе изучения наиболее значимых событий федерального и регионального уровней. Разнообразные методы рейтингования успешности управленческой деятельности используют средства массовой информации. Но ни одна из них не свободна от субъективизма в оценке качества управленческой деятельности в целом и в сфере обеспечения безопасности в частности. Тем не менее в целях выработки оптимальных критериев нужно изучить имеющиеся во многих регионах оценочные схемы, отражающие общее, специфическое и уникальное в управлении территориями, чтобы достигалась необходимая увязка деятельности государственных и муниципальных служб по формуле: цель – ресурс – функция – результат.

<sup>4</sup>Молостов А.Н. Стратегическое планирование как инструмент обеспечения региональной политико-экономической безопасности /Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: субъекты, ресурсы, технологии. М.: Изд-во «Проспект», 2013. С.212-216.

<sup>5</sup>Морозов С.И. Точки роста: критерии эффективности региональных институтов // Государственная служба. – 2011. №2.

<sup>6</sup>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.

<sup>7</sup>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. Открытые коды управления регионом // Государственная служба. 2011. №3.

Разрабатываемые многими субъектами методики и модели должны предусматривать возможность инкорпорирования последних в общую систему организационно-управленческой деятельности главной координирующей структуры национальной безопасности – Совета Безопасности РФ. Для того, чтобы модель была универсальной, она должна быть емкой за счет аккумуляции множества особенностей отдельных региональных схем и на основе их типизации выражать 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.

С этой целью научно-исследовательской лабораторией технологий обеспечения национальной безопасности Факультета национальной безопасности РАНХиГС разработан автоматизированный макет 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.

#### Список литературы

1. ФЗ-172 «О государственном стратегическом планировании» // Российская газета. Федеральный выпуск № 6418 от 3 июля 2014.
2. Назаров В.П. Стратегическое планирование как важнейший фактор повышения эффективности государственного управления. /Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: субъекты, ресурсы, технологии. М.: Изд-во «Проспект», 2013.
3. Бабинцев В., Захаров В. Гражданский контроль в практике государственной службы: проблемы и перспективы // Государственная служба. 2014. № 4.
4. Молостов А.Н. Стратегическое планирование как инструмент обеспечения региональной политико-экономической безопасности / Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России: субъекты, ресурсы, технологии. – М.: Изд-во «Проспект», 2013.
5. Морозов С.И. Точки роста: критерии эффективности региональных институтов // Государственная служба. 2011. №2.
6. 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.
7. 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. Открытые коды управления регионом // Государственная служба. 2011. №3.

## EVALUATION OF THE MANAGEMENT BODIES OF THE FEDERATION IN THE FIELD OF REGIONAL SECURITY

**A.V. SHEVCHENKO**

*Academy of National Economy  
and Public Service the President  
of the Russian Federation*

*e-mail: ashevchenko@rane.ru*

In the governing board activity assessment of the subjects of the Russian Federation a regional security index isn't considered as the condition for the dynamic development of the territory. The article reveals the reasons for the absence of this parameter and offers options to improve the system of regional security.

Key words: security, national security, region, regional policy, security threat.