

БЕЗОПАСНОСТЬ РЕГИОНА ВО МНОГОМ ОПРЕДЕЛЯЕТСЯ В РЕГИОНЕ: АКТУАЛЬНЫЕ ТРЕНДЫ

Бакушеев Валерий Владимирович доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой парламентаризма и межпарламентского сотрудничества Института государственной службы и управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Россия, Москва, пр. Вернадского, 82). E-mail: la.kolesnikova@migsu.ru

Кравченко Вадим Сергеевич аспирант, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: la.kolesnikova@migsu.ru

Евтушенко Сергей Александрович магистрант Института государственной службы и управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Россия, Москва, пр. Вернадского, 82). E-mail: Bruder80@mail.ru

Аннотация

В России ко второму десятилетию XXI в., в целом, выстроено правовое поле обеспечения безопасности. Но это касается больше партнерского межгосударственного и федерального уровней. Управленческий уровень недостаточно разграничен между федеральными структурами (помимо спецорганов) и регионами, муниципалитетами. С усилением санкционного влияния определенность в их действиях возрастает. Уклонение ведомственного чиновничества от полного исполнения служебных функций (особенно финансовых структур), порождает напряженность в отношениях с регионами, где и определяется, в основном, безопасность региона. Ставится проблема должного подключения политических сил, в т.ч. непарламентских партий к обеспечению региональной безопасности, разрешению прикладных задач и проблем на местах.

Ключевые слова: *безопасность и ее виды, региональная безопасность, управленческая проблема обеспечения безопасности, стратегическое планирование и безопасность в регионе, проекты развития как элементы безопасности, роль политических партий и новаций в избирательном законодательстве для региональной безопасности.*

В последние годы в современной России сделано немало на политическом и управленческом уровнях, чтобы понимание безопасности (*трактующее триадой: личности, общества, государства*) было институировано и поддерживалось нормативно-правовыми документами. Продвинулось развитие теории [1].

Вместе с тем, произошедшие в последнее время смещения в сфере содержания глобальной и международной региональной безопасности, обусловленные поведением США и их партнеров по НАТО в Европе, можно характеризовать растущим беспокойством на уровне и государства, и региона и, даже, отдельных городов и районов. Это прямо относится к современной России, хотя потенциал упреждения угроз (*оборонная составляющая*) у нашей страны постоянно растёт. Россия, повышая свою общую безопасность и, что наглядно – оборонную, выступает одновременно гарантом в рамках коллективных партнерских договоров по поддержанию безопасности самых близких ей государств-партнёров (*государств ОДКБ*).

Уточним, что в последние годы видов и направлений безопасности выделяется достаточно много. Хотя с позиций теории такой подход не совсем оправдан с точки зрения системности обеспечения безопасности. Нередко происходит так, что фактически любая проблема возводится на государственный уровень ведомствами и регионами. Эксперты, особенно из отраслевых министерств, в т.ч. отчасти

и искусственно, ведомственную неупорядоченность или отсутствие должной квалификации ведомственного менеджмента, стремятся сбросить на государственный уровень обеспечения безопасности. Проблемы слабо ранжируются для решения их по уровням управления (*федеральный, межрегиональный, региональный, местный*).

Рассмотрим один из примеров. По опросам социологов и прогнозам экономистов только чуть более половины работающих семей (*55 процентов опрошенных*) позволяют себе «откладывать про запас». В основном делают сбережения жители крупных мегаполисов (*Москва, Краснодар, Владивосток, Ростов-на-Дону, Воронеж, Омск, Санкт-Петербург, Ярославль ...*) [2, с. 1, 4]. По оценкам, жителям от центральной части России до регионов Сибири таких накоплений может хватить от 4 до 6 месяцев. В условиях сглаживания государством негативных проявлений для основной части населения, кризисные осложнения, при всех издержках усердия правительства, не очень заметны. Но вырастает новое поколение, которое не очень заботится о «накоплениях» на неблагоприятный случай, период. Большинство семей так и не сложили свои *стратегии финансового поведения*. А если у кого они и есть, то они складываются стихийно.

Напомним, что доходы населения росли в 2001-2008 гг. и 2010-2014 гг. Но впереди всё определеннее может складываться ситуация, что доходы расти не будут и было бы важным социально осознать необходимость *бóльшей бережливости и рачительности*. Финансовые институты на федеральном уровне не спроста обсуждают идею регулирования права граждан на вклады. А именно: разрешить иметь вклады только в одном банке, а не на разных счетах и в различных банках (*речь, конечно, идёт о тех гражданах, кто имеет такие вклады*). Но где же свобода гражданского выбора и т.п.?

Как видно решение такой социально-экономической проблемы находится в сфере «безопасности» в государстве. Но, прежде всего, она является элементом «экономической безопасности», где могут порождаться и новые риски, связанные с другими видами и формами безопасности. На наш взгляд, регулироваться заинтересованно они все же должны специалистами отраслевого ведомства с опорой на управленческий менеджмент в регионах, чтобы создавать лучшие условия для вовлечения граждан в выгодное инвестирование, а не просто подталкивать их к расширению покупательской способности (*трать, лишь бы что-то купил*). А управленческая проблема здесь заключается в том, что до сих пор слабо прорабатываются методики профилактики поддержания безопасности на отраслевом, а значит, и ведомственном уровнях. На наш взгляд, отсутствие чётких алгоритмов поддержания отраслевой безопасности целиком должно ложиться на министерских и ведомственных чиновников, а не торопливое перекидывание проблемы («в чем сегодня поднаторели») на других, в т.ч. и через перевод ведомственной проблематики на общегосударственный уровень («*пусть другие знают и занимаются*»). Такой подход в принципе не корректен.

Рассмотрим другой, смежный пример. Речь идёт о необходимости творческой реализации важного федерального закона, принятого летом 2014 г., о стратегическом планировании в стране. Казалось бы, не только депутатским корпусом, но и исполнительной властью всех уровней осознана потребность синхронизировать планирование регионального развития с возможностями государства с выбором приоритетов и инновационных флагманов развития инфраструктуры. Определены траектории и уровни обеспечения регионального и ведомственного контроля. Обозначены сегменты компетенций от муниципального уровня до главы правительства и государства.

Однако складывается впечатление, что о действии принятого закона исполнительная власть забыла. Закон требует до конца 2015 года принять необходимые документы и с 2017 г. реализовать их на практике.

Должны быть скорректированы региональные схемы развития (*перспективные планы развития*), при деятельном ведомственном участии [3]. *Обеспечение комплексного территориального развития* в стране должно, согласно закону, состояться с 2016 г. Однако заботы на этот счёт мало кто проявляет. Правительство готовит бюджет страны только на 1 год. А уже счетная палата России отмечает в докладе Президенту страны, что не менее трех триллионов рублей бюджетных средств, выделенных бюджетом, не работают («*зависли*», *ведомства или регионы не способны освоить*,

находятся на бесконтрольных счетах и т.п.).¹ Важно предъявить адресную, в т.ч. личную ответственность за отсутствие государственной рачительности. Добавим, что такой «констатирующий» недостаток подход не убедителен для преимущественного гражданского понимания. Это, во-первых. Во-вторых, что может негативно отразиться на активности и политических предпочтениях в грядущих выборных компаниях 2015 и 2016 годов. Боязнь, а через это скрытие желания принять ответственность – *злейшая проблема ведомственных учреждений госаппарата*. Заметим, что как проблема федерального значения проблема пока точно не обозначена и не прописана в «стратегии» (*есть лишь отсыл к повышению «эффективности госуправления»*). Но кто ответственен за госаппарат в целом: ветви власти распались и живут вполне самостоятельно и довольно самодостаточно? А надо ли, чтобы так было? Разве госаппарат – это не целостный институт? В чем и должна, в своей основе, состоять сущностная оценка деятельности и отраслевого, и регионального чиновничества.

Ведущим показателем уровня текущего функционирования власти и качества публичного менеджмента является рейтинг *инвестиционной привлекательности регионов*. Официальные данные правительственной статистики говорят, что сегодня в федеральных органах есть **19** субъектов РФ с высокой инвестиционной активностью, хорошими созданными условиями для привлечения капитала. Причем количество «лучших» регионов по федеральным органам не одинаково. В Южном округе такой один – Кубань. По два в Северо-Западном (*Санкт-Петербург и Республика Коми*), Уральском (*Свердловская и Тюменская области*) и Сибирском округах (*Красноярский край, Томская область*). Три лучших субъекта РФ выделено в Дальневосточном округе (*Хабаровский край, Магаданская и Сахалинская области*). По четыре лучших субъекта РФ выделено в Центральном округе (*Москва и Московская область, Белгородская и Калужская области*) и Приволжском округе (*Республики Башкортостан и Татарстан, Нижегородская и Самарская области*). Отметим, что ни одного субъекта РФ к «лучшим» не отнесено в Северо-Кавказском федеральном округе. 18 субъектов РФ имеют «умеренную», а значит, можно сказать, «слабую» инвестиционную привлекательность. Большинство субъектов РФ (45) отнесены к промежуточной средней группе².

Уточним, что ведущими показателями здесь приняты:

- состояние законодательной базы в сфере защиты прав инвесторов и механизма поддержки инвестиций деятельности;
- наличие доступной инфраструктуры для размещения производства и иных объектов инвесторов;
- развитие базы профподготовки по специальностям, соответствующим запросам инвестиционной стратегии региона;
- создание в субъекте РФ и результативность специализированного органа по привлечению инвестиций и анализу инвестпроектов;
- создание единого регламента сопровождения инвестпроектов по принципу «единого окна»;
- поддержка инвестпроектов с помощью интернет-порталов и др.

Однако, до сих пор региональные власти по-настоящему не научились (*в основном нет умений, а где-то и желания*) вырабатывать региональные льготы инвесторам, хотя федеральным законодательством такое право предоставлено [4, с. 3]. Здесь, конечно, должна бы быть *система привлечения денег финансовыми институтами*, в т.ч. чтобы и рядовые граждане могли вкладывать деньги в инструменты в формате долгосрочных инвестиций. Но, как уже отмечалось в начале статьи, «*перезим*» происходит в основном в пользу ведомственного контроля за сбережениями граждан и многое продолжает повисать в «намерениях». Так, который год говорится о выработке модели привлечения пенсионных накоплений граждан в региональные инвестфонды и не следует ждать, пока некий крупный инвестор «придет в регион через федеральное министерство». Нужна профессионально грамотная менеджерская работа на уровне регионов и, конечно, муниципалитетов (*хотя кадры для этого не готовятся*). Путь тоже обозначен. Здесь прямая дорога к использованию возможностей, созданных

¹ См. Телеобзоры по государственным каналам и РБК 12 августа 2015 г.

² Позиционирование регионов определялось по итогам 2014 г. на основании ключевых показателей инвестиционного стандарта, внедренного Агентством стратегических инициатив ещё в 2012 г.

новым, но давно востребованным, законом о развитии *государственно-частного партнёрства*, принятого, наконец-то, в начале лета 2015 г. Законом установлены необходимые правовые условия (*по-настоящему впервые так широко*) для привлечения частного капитала в публичную инфраструктуру.¹ Это знаковое и давно ожидавшееся условие. Оно позволяет разделить риски, компетенции и ответственность. Но насколько чиновничество готово принимать такие «условия игры» на местном и региональном уровнях?

Ещё одним важным двигательным элементом для России по пути «качественного развития и роста» является создание *индустриальных парков*. В стране их уже 120 (*прирост с 45 в 2014 до 72 в настоящее время*). В них создано 83 тысячи рабочих мест. Технопарки поддерживают финансово и организационно 1674 компаний-резидентов.² Однако по стране такие парки распределились пока неравномерно и есть много регионов, которые ещё сторонятся планировать и организовывать такую деятельность. Около 40 % общего количества технопарков находится в регионах трёх федеральных округов (*Центральный, Северо-Западный, Приволжский*). Большая часть из них находится в четырёх субъектах РФ – Республика Татарстан, Калужская, Московская и Ленинградская области. Всего здесь функционирует 48 индустриальных парков. И достигнут лучший эффект привлечения инвестиций – 1:7 (*на 1 рубль госвложений привлекается 7 рублей частного капитала*).³

Поэтому субъекты РФ должны ускоренно учиться (*в т.ч. планировать и выделять средства на подготовку управленческих кадров*) прикладной нации подготовки проектов и приоритетно заниматься их реализацией. Это и станет практическим результатом территориального развития и, одновременно, укреплением безопасности. Важно, тем самым, содействовать особому типу безопасности – территориальному, региональному. Она обеспечивается синергией усилий административного менеджмента субъекта РФ и спецорганов федерального уровня. Ведомственное (*отраслевое*) участие должно координироваться спецорганами, отвечающими не только организацию координации, а по *существу исполнения*. В этом, возможно, должна быть некая новая знаковость.

Однако заметим, что вышеназванная проблема фактически не находит политического интереса у новых политических партий, изъявивших участвовать в распределении депутатских мандатов в осенних выборах 2015 и 2016 годов.⁴ Политические программы многих из них весьма скудно дают представления о формах участия новых партий в преобразованиях, затрагивающих коренные интересы граждан и отдельных групп населения на региональном и местном уровнях. Хотя Президент России В.В.Путин указывает на следующие главные направления приложения усилий всех политических сил, называя предлагаемый курс «многовекторной задачей» в ближайшие два года при преодолении кризиса: создание лучших условий для бизнеса и частных интересов; совершенствование кредитно-денежной политики; улучшение системы управления в стране в целом, правительстве и отдельных отраслях; совершенствование правоохранительной сферы и судебной системы.⁵

Поэтому цели улучшения внутреннего обустройства страны и рационализации управления (*прежде всего на региональном уровне*), как и укрепления региональной безопасности, должны служить проводимые в стране выборы: 13 сентября 2015 г. – *региональные* и перенесенные на сентябрь 2016 г. – в *Государственную Думу*. Вместе с тем, анализ политических новаций в избирательном законодательстве, которые влияют на электоральные ожидания граждан, свидетельствует, что принятые только в течение прошедших двух с лишним лет изменения в избирательном законодательстве (*от установления единого дня голосования и изменений в порядке выборов высшего должностного лица субъекта РФ до либерализации партийного участия в избирательном процессе*) пока далеко не всегда дают важные импульсы, в т.ч. особый политический настрой выборным компаниям. Как

¹ Закон о государственно-частном партнёрстве (ГЧП) вступит в силу с начала 2016 г.

² Создано более 21 тыс. гектаров производственных промышленных площадей. На половине этих площадей начато новое инновационное производство.

³ Из Федерального бюджета в технопарки вложено 6,7 млрд.рублей / См. [5]

⁴ К выборам осенью 2015 года допущены 74 зарегистрированные в Минюсте РФ политические общероссийские партии.

⁵ «Прямая линия» Президента РФ В.В.Путина 16 апреля 2015 г. («Телемарафон»).

результат – партии стали иметь несколько источников своего возникновения. Из 74 допущенных к выборам «2015» партий, 62 политические партии созданы по принципу «сверху». Получается, что политические лидеры и, даже, ряд нынешних «государственных функционеров» в лице некоторых выборных лиц, инициировали «своих» (*точнее «для себя», «под себя»*) новых партий. Только 11 партий созданы по принципу «снизу»¹. В том числе тогда, когда ещё массовые общественные движения (*до запрещения этого в нынешнем законодательстве*) могли постепенно трансформироваться в политические партии.

Обращаясь к обозначенной в статье проблематике, уточним, что новации федерального законодательства пока лишь выборочно способствуют «мобилизации» территорий в сфере гуманитарной безопасности, которую следует рассматривать в русле обеспечения допуска к участию в выдвижении своих кандидатов на льготных условиях (*без сбора подписей*) каждой из 14 общероссийских партий. Это и политическая безопасность. Среди них: пять парламентских, включая партию «Яблоко» (*прошла 3% барьер на прошлых выборах*) и их политическое поведение предсказуемо². А у девяти относительно новых партий, стремящихся развить свою политическую активность, мотивация действий пока уклончиво связывается с курсом действующего президента страны³. На наш взгляд, осенние выборы 2015 г. должны показать в регионах степень результативности введения «норматива 500» членов для регистрации общероссийской партии. Пройти должны качественную проверку и другие новации в избирательном законодательстве.

В качестве общего вывода можно резюмировать:

– *во-первых*, глубина проблем в финансово-экономической сфере, затрагивающих территориальную безопасность, должна разрешаться не только федеральными структурами; всё активнее институциональные ключи к разрешению передаются местным элитам и публичному менеджменту; региональные и местные власти имеют достаточно прав и полномочий, чтобы готовить условия и применять различные инструменты для значительного повышения инвестиционной активности с участием различных социальных групп граждан, а здесь все более востребуется профессионализм кадров управления и скоординированная политика их действия;

– *во-вторых*, осуществленное обновление избирательного законодательства и новации в партийном строительстве, в т.ч. снижение количественного минимума членов партии для регистрации в Минюсте РФ, пока результировалось лишь расширением количества партий, допущенных к избирательным компаниям. Их программные цели и задачи слабо увязываются с реализацией политического курса, выдвинутого действующим президентом страны, не смотря на то, что до 90% населения (*по опросам различных социологических центров*) поддерживают политику В.В. Путина. Глубокий анализ этой проблемы должен быть в поле зрения региональных властей. Данное противоречие заслуживает так же отдельного комплексного исследования.

Литература

1. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537).
 2. Зыкова Т. Прозапас // Российская газета. 2015. 23 июня.
 3. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172.
 4. Бушмин Е. Инвестиции идут туда, где доход больше // Парламентская газета № 22 гл (2697 гл)// Спецвыпуск «Петербургский международный экономический форум».
-

¹ См.: [6]. (К общественно-необходимой законодательной новации важно отнести уточнение дефиниций «политическая партия» и «общественное объединение», которые приняты в дополнении к действовавшему ранее законодательству).

² См.: [7–8] и другие нормативные акты.

³ Это *непарламентские* партии – «Правое дело», «Патриоты России», «Гражданская платформа», «Коммунисты России», «Российская партия – за справедливость пенсионеров», «Родина», «Республиканская партия народной свободы», «Республиканская экологическая партия – зеленые», «Гражданская сила».

5. Создание индустриальных парков требует господдержки // Российская газета. 2015. 8 июля.
6. Федеральный закон «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и в Федеральный закон «О политических партиях»» 23 мая 2015 г. № 133-ФЗ // «Парламентская газета», от 29.05.2015, ст. 21.
7. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. № 67 (ред. от 03.02.2015).
8. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» от 02.10.2012 г. №157.

Bakushev Valery Vladimirovich, doctor of political sciences, professor, head of the department of parliamentarism and inter-parliamentary cooperation of the Institute of public service and management; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo Ave., Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: la.kolesnikova@migsu.ru

Kravchenko Vadim Sergejevich, graduate student; South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: la.kolesnikova@migsu.ru

Yevtushenko Sergey Aleksandrovich, undergraduate of the Institute of public service and management; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo Ave., Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: Bruder80@mail.ru

THE SECURITY OF THE REGION IS LARGELY DETERMINED IN THE REGION: CURRENT TRENDS

Abstract

In Russia for the second decade of XXI century, in General, built the legal field of security. But this applies more affiliate interstate and Federal levels. The managerial level is not differentiated between Federal agencies (other than special services) and the regions and municipalities. With the strengthening of sanctions influence certainty in their actions increases. Dodging departmental officials from full performance of their functions (especially Finance), leads to tensions in relations with the regions and mostly depends on the security of the region. The problem of proper connection of political forces, including non-parliamentary parties to ensure regional security, the solution of applied problems and issues in the field.

Keywords: *security and its types; regional security; management problem of security; strategic planning and security in the region; development projects as elements of the security; the role of political parties and innovations in the electoral legislation for regional security.*

References

1. Strategija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 goda (utv. Ukazom Prezidenta RF ot 12 maja 2009 g. № 537).
2. Zyкова Т. Prozapas // Rossijskaja gazeta. 2015. 23 ijunja.
3. Federal'nyj zakon «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii» ot 28 ijunja 2014 g. № 172.
4. Bushmin E. Investicii idut tuda, gde dohod bol'she // Parlamentskaja gazeta № 22 gl (2697 gl)// Specvypusk «Peterburgskij mezhdunarodnyj jekonomicheskij forum».
5. Sozdanie industrial'nyh parkov trebuet gospodderzhki // Rossijskaja gazeta. 2015. 8 ijulja.
6. Federal'nyj zakon «O vnesenii izmenenij v chast' pervuju Grazhdanskogo kodeksa Rossijskoj federacii i v Federal'nyj zakon «O politicheskikh partijah»» 23 maja 2015 g. № 133-FZ // «Parlamentskaja gazeta», ot 29.05.2015, st. 21.
7. Federal'nyj zakon «Ob osnovnyh garantijah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossijskoj Federacii» ot 12.06.2002 g. № 67 (red. ot 03.02.2015).
8. Federal'nyj zakon «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «O politicheskikh partijah» i Federal'nyj zakon «Ob osnovnyh garantijah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossijskoj Federacii»» ot 02.10.2012 g. №157.