

## **К ВОПРОСУ ОБ ОСНОВНЫХ ФАКТОРАХ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ СЦЕНАРНОМ ИССЛЕДОВАНИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ**

**Косяченко С.А., Грузман В.А., Богатырева Л.В.**

*Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН*  
sakos@ipu.ru, [guzman@ipu.ru](mailto:guzman@ipu.ru), [lbogat@mail.ru](mailto:lbogat@mail.ru)

*Аннотация: В современных условиях существенно возрастает роль систем управления региональным развитием, которые в процессе достижения поставленных целей должны динамично адаптироваться к возникающим изменениям во внешней и внутренней среде и во многом работать на опережение возникающих сложных проблем и угроз успешному социально-экономическому развитию*

Ключевые слова: безопасность, сценарное исследование, региональные системы

## **Введение**

Общая нестабильность социально-экономической ситуации требует тщательного научного анализа эффективности управления устойчивым поступательным развитием региональных социально-экономических систем в условиях воздействия угроз различной природы, а также использования на эти цели значительных объемов материальных, финансовых и общественных ресурсов.

В сложившейся ситуации важнейшим приоритетом системы государственного управления становится обеспечение стабильного и поступательного развития социально-экономической системы как государства в целом, так и ее региональных подсистем. Это приводит к ужесточению существующих и появлению принципиально новых требований к процессам планирования и управления развитием региональных подсистем, представляющим собой непрерывно усложняющуюся задачу в условиях неустойчивости мировой экономики, противодействия геополитических противников России (в том числе с использованием санкционных и дискриминационных мер), и, как следствие, роста финансовых и технических рисков, интенсивности проявления различного рода угроз экономической и социальной безопасности государства, а также ограниченности финансовых и иных видов ресурсов.

В данных условиях особенно возрастает роль систем управления региональным развитием, которые в процессе достижения поставленных целей должны динамично адаптироваться к возникающим изменениям во внешней и внутренней среде и во многом работать на опережение возникающих сложных проблем и угроз успешному социально-экономическому развитию.

## **1 РАЗДЕЛ**

Принципиальные особенности управления региональными социально-экономическими системами состоят в том, что объектом управления в сущности является совокупность тесно взаимосвязанных различных по масштабам и структуре социальных и технических подсистем, объединяющих в единое целое социальную сферу, материальное производство, сферу перераспределения, финансово-экономическую и техническую инфраструктуру, окружающую среду, различные социальные группы и большие коллективы людей и т.д. Основными задачами управления развитием систем такого класса являются исследование многообразных общественных процессов и разработка рекомендаций, повышающих эффективность управления, обеспечивающего устойчивое и безопасное социально-экономическое развитие государства в целом и являющихся неотъемлемой его частью регионов.

Важнейшей особенностью современного периода глобального развития является ужесточение требований к обеспечению безопасности на международном, национальном и территориальном (внутринациональном) уровнях. Здесь необходимо особо подчеркнуть, что данные требования выражаются, с одной стороны, в необходимости учета и комплексного анализа объективных и во многих случаях очевидных угроз устойчивому социально-экономическому развитию страны, порождаемых противостоянием геополитических противников на международной арене и выражающихся в стремлении ряда государств к ослаблению позиций России в целом и ее отдельных территорий в экономической, политической, технологической и др. областях, а также кризисными явлениями в мировой финансово-экономической сфере. С другой стороны, они выражаются в необходимости прогнозирования не столь явно проявляющихся и зачастую носящих неочевидный (скрытый) характер внешних и внутренних угроз различной природы конкретным территориальным образованиям.

## **2 РАЗДЕЛ**

Региональная безопасность в федеративном государстве, в существенной степени зависит от уровня и потенциала развития регионов, очень тесно связана с национальной безопасностью страны в целом. В связи с этим вопросам обеспечения безопасности субъектов Российской Федерации и отдельных российских территорий, включающей такие сферы, как социальная, общественная, политическая, экономическая, техническая, экологическая, информационная безопасность и т.п., должно уделяться повышенное внимание как в повседневной, так и в перспективной деятельности федеральных и региональных органов законодательной и исполнительной власти. В этой связи

региональная безопасность определяется прежде всего состоянием защищенности жизненно важных интересов субъекта Российской Федерации.

Основная цель управления региональной безопасностью заключается в обеспечении устойчивого бескризисного социально-экономического развития региона в условиях воздействия внешних и внутренних угроз различной природы. В соответствии с характеристиками источников угроз и ключевыми параметрами процессов их воздействия выделяют внешнюю и внутреннюю стороны региональной безопасности.

Решение комплекса проблем обеспечения региональной безопасности существенно осложняется высокой степенью неоднородности и несбалансированности экономического пространства страны, негативный дестабилизирующий характер которой наглядно отражается абсолютным большинством ключевых параметров регионального социально-экономического развития.

Неравномерность развития регионов России, с одной стороны, определяется целым рядом объективных различий, таких как географическое положение, численность и плотность населения, занимаемая площадь и характеристики земельных и водных ресурсов, природно-климатические условия, состояние экологии, наличие месторождений полезных ископаемых, исторически сложившееся размещение производительных сил и т.п. С другой стороны, широко известные особенности национальной экономики способствуют еще большему росту неравномерности в развитии регионов.

Перевод экономики России на рыночные отношения уже сам по себе разделил регионы в соответствии с их конкурентными преимуществами и недостатками, а также способностью региональных систем управления приспособиться к новым условиям хозяйствования. В процессе своего развития адаптация к рынку регионов, обладающих различным менталитетом населения, природными ресурсами, инфраструктурой, ресурсным потенциалом происходила очень неравномерно и сопровождалась существенным ослаблением регулирующей роли федерального центра, а также сокращением государственных инвестиций в региональное развитие. Существенное влияние на рост дифференциации оказало и проявившееся на начальных этапах реформирования экономики неравенство различных регионов России в экономических отношениях с центром.

Анализ вышеперечисленных целей и функций показывает, что центральной проблемой управления региональной безопасностью становится разработка формализованных методов и моделей выявления угроз и исследования процессов внешнего и внутреннего деструктивного информационного воздействия на гражданское общество, а также диагностирования потоков информационного влияния на состояние региональной и социальной безопасности. В прикладном отношении наиболее существенным является практическое отсутствие критериев, методов и методик оценки эффективности принимаемых решений по отражению деструктивного информационного воздействия, а также методологии проведения активных информационных кампаний, нацеленных на обеспечение социальной стабильности, что не всегда позволяет обосновано прогнозировать их возможные результаты и выбирать наиболее приемлемый способ противодействия деструктивному информационному воздействию. В данном случае единственным эффективным средством поддержки принимаемых решений и прогноза их последствий является использование сценарного подхода и аппарата знаковых графов, как адекватного средства его реализации. Данные методы должны обеспечивать возможность определения сущности и содержания, моментов возникновения и направленности потоков деструктивного информационного влияния на развитие общественных отношений и динамику социальных процессов, а также оценки состояния региональной и социальной безопасности.

Внешние угрозы носят глобальный характер и связаны с негативным влиянием ряда общемировых процессов и тенденций их развития, неустойчивостью или кризисными явлениями в мировой экономике (включая противодействие геополитических противников развитию нашей страны и связанные с этим различного рода надуманные экономические санкции ряда западных стран, вводимые в угоду их политическим интересам, попытки организации «цветных» революций и т.п.), колебаниями на мировом рынке спроса и предложения, цен на энергоносители, курсов валют и т.п.

Угрозы региональной безопасности второго типа связаны с существующими проблемами социально-экономического развития страны, бюджетно-финансовыми проблемами, несовершенством системы управления экономикой, комплексом проблем системы бюджетирования, неэффективностью системы межрегионального взаимодействия, природными и техногенными чрезвычайными ситуациями, недостатками в системе межрегиональных связей и т.п.

Внутренние угрозы региональной безопасности, возникающие и локализованные внутри административно-территориального образования, отражают особенности социально-экономического развития региона и весьма разнообразны по своей природе. В силу этого их можно классифицировать различными способами, например, по характеру и сферам проявления: социальные, организационно-управленческие, политико-институциональные, экономические, финансовые, культурные, этнические, конфессиональные, экологические, демографические, правовые, коммуникативно-информационные и т.п. При этом основное внимание должно уделяться источникам угроз, связанным с кризисными явлениями в глобальной экономике и противоречиям в международной политике, а также ключевым проблемам в развитии национальной социально-экономической сферы в данных условиях.

Среди последних наиболее типичными и достаточно детально изученными в экономической литературе угрозами являются: неравномерность распределения ресурсов; моноструктурный характер и преимущественно сырьевая экспортно-ориентированная модель развития экономики; низкий уровень координации между видами экономической деятельности; наличие инфраструктурных ограничений экономическому росту; низкая производительность труда; усугубление отрицательных демографических процессов; низкая энергоэффективность экономики, значительный уровень риска для инвесторов; высокий уровень коррупции; масштабы теневой экономики и т.д.

Угрозы региональной безопасности можно аналогично порождающим их противоречиям подразделить на внешние (в зависимости от локализации источника первого и второго типа) и внутренние (см. рис. 1).

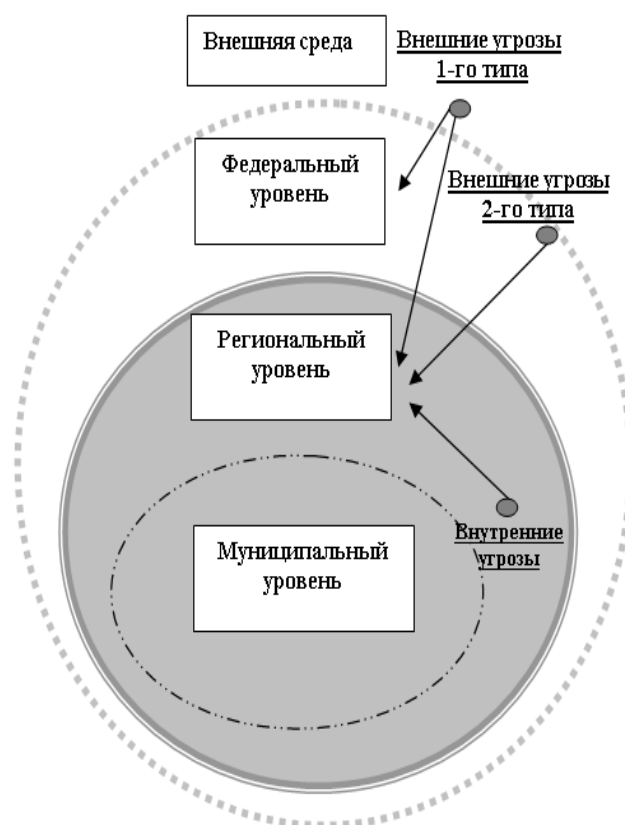


Рисунок 1. Структура угроз региональной безопасности

Угрозы региональной безопасности базируются на ряде внешних и внутренних источников уязвимости, возникновение которых может носить как объективный, так и субъективный характер. Появление источников уязвимости, в свою очередь, обуславливается существованием в социально-экономической сфере внутренних объективных и субъективных противоречий между субъектами, взаимодействующими в ее рамках. Фактически источник уязвимости является объектом или своеобразной «целью», на которую может быть направлен процесс реализации внешней или внутренней угрозы.

Для выявления данных проблем и выработки эффективных путей их решения в первую очередь необходимы хорошо налаженная работа с обращениями граждан, а также непрерывный мониторинг состояния социально-экономической системы региона по достаточно широкому кругу детализированных параметров.

В настоящее время разработан достаточно широкий круг индикаторов уровня социально-экономического развития регионов, которые могут успешно использоваться для решения задач обеспечения внутренней и отчасти внешней региональной безопасности. Наиболее широко применяемыми из них являются: индекс безопасности; ожидаемая продолжительность жизни; уровень занятости; обеспеченность жильем; численность учащихся в общеобразовательных учреждениях; число больничных коек на 10 тыс. чел.; удельный вес малых предприятий; бюджетная обеспеченность; налоговая нагрузка; удельные инвестиции; удельный грузооборот автотранспорта; относительный пассажирооборот; обеспеченность телефонной связью; поступления в бюджетную систему; плотность инвестиций; среднедушевые денежные доходы; среднемесячная зарплата; валовый региональный продукт на душу населения; плотность промышленного производства, емкость розничного товарооборота и т.п.

Одной из важнейших составляющих внутренней региональной безопасности является социальная безопасность. В настоящее время повышение эффективности управления социальной безопасностью является ключевой, критически важной стратегической задачей государственной политики России.

В условиях расширяющейся глобализации и многополярности мира основные цели и функции системы управления социальной безопасностью могут быть сформулированы следующим образом: обеспечение устойчивости социальной структуры при условии существования динамичной вертикальной и горизонтальной социальной мобильности; предотвращение деградации социальной структуры (ее нивелирования, а также развития процессов поляризации, маргинализации и люмпенизации); поддержка адекватности системы ценностных ориентаций и культуры общественного поведения граждан; предотвращение критических ситуаций, несущих угрозу социального взрыва; выявление и оценка очагов потенциальной социальной опасности и угроз возникновения конфликтных ситуаций, поиск и оценка потенциальных резервов повышения уровня социальной безопасности и стабильности, а также ускорения социально-экономического развития; разработка, реализация и оценка эффективности процессов подготовки и реализации социально-экономических целевых программ, социально-значимых проектов и иных стратегических и тактических управленческих решений, направленных на повышение социальной безопасности; оценка тяжести потенциального и фактически нанесенного ущерба от любых видов антиобщественной деятельности и т.д.

Показатели потенциала развития региона: географическое положение; природно-климатические условия; численность и плотность населения на территории региона; природный ландшафт; гидрографические условия; состояние экологии (уровень остроты экологических проблем); природно-ресурсный потенциал (земельные ресурсы для сельхозпроизводства, лесное хозяйство, водные ресурсы и т.п.); ресурсно-сырьевой потенциал (характеристики разведанных и освоенных месторождений полезных ископаемых, уровень балансовых запасов основных видов природных ресурсов); транспортный потенциал (густота автомобильных дорог с твердым покрытием, протяженность железнодорожных путей, развитость аэродромной сети и др.); производственно-технологический потенциал (совокупный результат хозяйственной деятельности, основные производственные фонды и их износ, сальдированный финансовый результат реального сектора, удельный вес убыточных предприятий и т.п.); энергетический потенциал (генерирующие мощности, распределительные сети и т.п.); инвестиционный потенциал (инвестиции в основной капитал); инновационный потенциал (исследовательский потенциал, патентная активность, инновационная деятельность предприятий и включенность в федеральные научно-технические программы); кадровый потенциал (наличие профессионально обученной рабочей силы и квалифицированного инженерно-технического персонала); финансовый потенциал (общий баланс финансовых ресурсов, финансовая обеспеченность, дефицит и профицит бюджета на душу населения, региональные заимствования и долг, размеры налоговой базы, прибыльность предприятий структура финансово-кредитной системы); уровень жесткости ресурсных ограничений (ограничение возможностей дальнейшего расширения экономической деятельности).

Внутренними факторами развития региона являются: показатели демографического развития (рождаемость, смертность, продолжительность жизни и др.); уровень физического здоровья; уровень развития института семьи; уровень образования и культуры (численность учащихся в

общеобразовательных учреждениях и вузах и т.п.); уровень квалификации (кадровый потенциал); санитарно-гигиенические и экологические условия жизни; уровень защиты здоровья населения (качество и доступность медицинских услуг, численность медперсонала, число больничных коек, мощность врачебных амбулаторно-поликлинических учреждений на 10 тыс. чел. и т.п.); интегральный индекс безопасности (в т.ч. уровень общественной и имущественной безопасности граждан); обеспеченность объектами соцкультбыта.

К показателям уровня жизни граждан региона относятся:

- 1) Среднедушевые доходы населения (в т.ч. отношение среднедушевых доходов к прожиточному минимуму, обеспеченность объектами соцкультбыта и инженерной инфраструктурой; доля населения, получающего доход ниже прожиточного минимума и т.п.).
- 2) Индекс покупательной способности населения (в т.ч. уровень потребления продовольственных товаров и товаров первой необходимости).
- 3) Уровень обеспеченности жильем (в т.ч. доступности жилья и ипотечного кредитования).
- 4) Характеристики условий труда.
- 5) Уровень занятости населения (уровень безработицы).
- 6) Уровень реальных доходов населения (в т.ч. оплаты труда).
- 7) Соотношение минимальной и средней заработной платы.
- 8) Доля населения, живущего за чертой бедности.
- 9) Показатели стоимости жизни и уровня потребительских цен.
- 10) Уровень социального обеспечения.
- 11) Показатели социальной дифференциации населения.
- 12) Уровень организации отдыха.

Общие показатели уровня социально-экономического развития отдельного региона: объем валового регионального продукта (на душу населения); объем инвестиций в основной капитал (на душу населения); текущая финансовая (бюджетная) обеспеченность (дефицит или профицит бюджета и т.п.); объем финансовой задолженности; плотность инвестиций; объем налоговых поступлений; объем траншей федерального бюджета; плотность сельхозпроизводства; плотность строительного производства; плотность транспортных коммуникаций; плотность промышленного производства; удельный грузооборот автотранспорта; относительный пассажирооборот; уровень развития инфраструктуры средств коммуникации и связи; душевой оборот розничной торговли; душевой объем платных услуг; удельный вес малых и средних предприятий; размер внешнеторгового сальдо; доля сырьевого сектора экономики; уровень зависимости от импорта по продуктам питания и предметам первой необходимости.

Специфика современных внешних и внутренних угроз региональной безопасности требует разработки и широкого внедрения эффективных методов оперативного (информационного), базового и проблемного мониторинга социальной, политической и экономической обстановки в регионе, раннего выявления предпосылок и прогнозирования моментов возникновения и процессов развития кризисных явлений различной природы и содержания, что должно обеспечивать возможность превентивного реагирования на возникающие проблемы.

Для эффективного управления региональной безопасностью необходим формальный целевой прогноз поведения как самого объекта управления (в данном случае – региона), так и его окружения (внешней среды). Этот прогноз позволяет выделить совокупность ключевых факторов риска нарушения безопасности, несущих в себе различного рода угрозы целям и задачам системы организационного управления региональным развитием. Данные факторы могут быть сгруппированы в иерархический ряд поколений (фактор каждого верхнего уровня иерархии является порождающим для ряда факторов следующего): противоречия, источники угроз, угрозы, источники уязвимости, риски, последствия или ущербы (см. рис. 2).

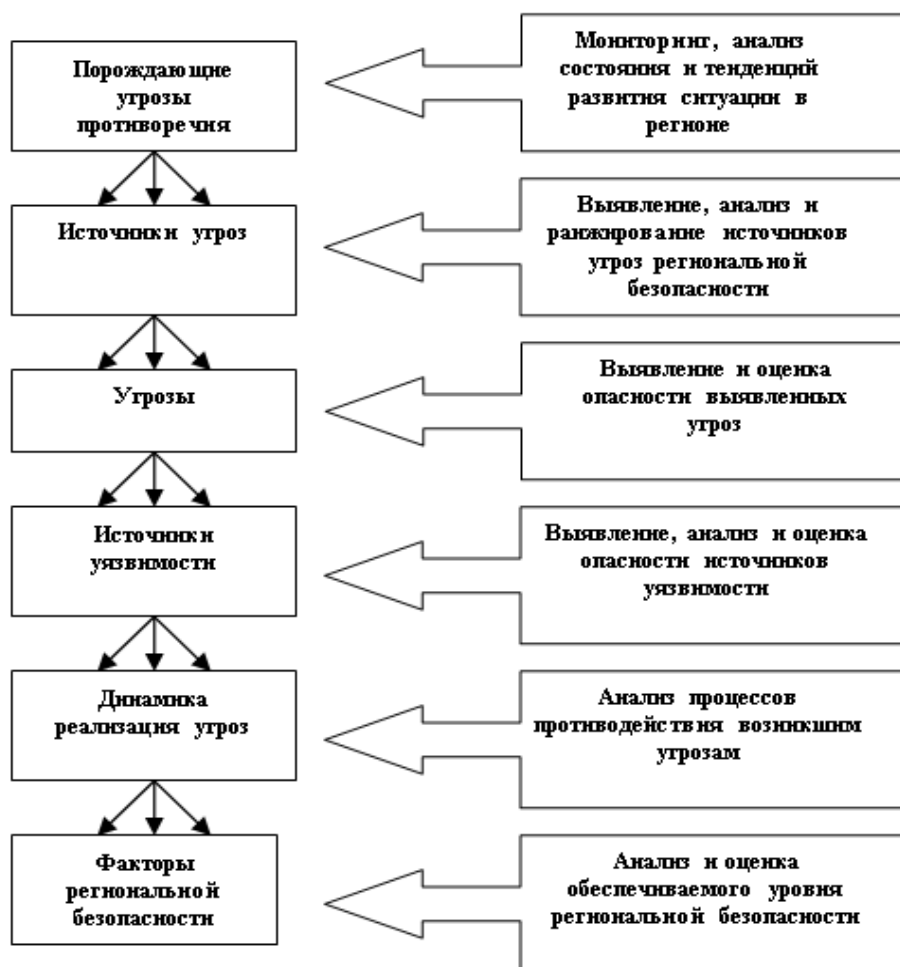


Рисунок 2 – Группировка факторов региональной безопасности

## Выводы

Основной и главной особенностью процессов управления региональной безопасностью является необходимость скоординированного решения двух базовых комплексов задач: обеспечения устойчивого социально-экономического развития региона и его защиты от внешних и внутренних угроз социальной стабильности.

Стратегической основой решения наиболее важных проблем обеспечения региональной безопасности является обеспечение устойчивого социально-экономического развития регионов, успешное решение которых создает объективную базу для обеспечения социальной стабильности в стране.

В целом процессы управления региональной безопасностью в своей основе базируются на результатах комплексного анализа и оценки широкого спектра тесно взаимосвязанных социально-экономических, политических и др. показателей (индикаторов) различной природы, позволяющих оценивать состояние и основные направления развития государства в целом и являющихся его административно-организационной и социально-экономической основой регионов. Используемый для анализа уровня региональной безопасности набор факторов и ключевых показателей играет исключительно важную роль в управлении региональным развитием, поскольку во многом определяет качество подготовки и принятия управленческих решений на федеральном и региональном уровнях и, по сути, является основой информационно-аналитического обеспечения процессов регионального управления. При этом задача выделения подмножества наиболее значимых из них является достаточно сложной, поскольку состав выделенных факторов индивидуален не только для каждого региона, но и в значительной степени зависит от целевых установок и состава решаемых функциональных задач.

Сценарный анализ и моделирование являются принципиально новыми элементами в структуре систем поддержки принятия стратегических и тактических решений. Сценарный анализ позволяет в экспресс-режиме в короткие сроки на качественном уровне:

- формировать модели, описывающие и объясняющие природу изучаемых социальных, экономических, политических, информационных и т.д. явлений и процессов, а также исследовать проблемы с нечеткими факторами и взаимосвязями с учетом динамики изменения внешней среды и интенсивности ее воздействия на социальную сферу;
- комплексно и многосторонне оценивать текущую ситуацию в социальной сфере и проводить анализ взаимовлияния действующих факторов, определять возможные механизмы взаимодействия участников ситуации, а также выявлять позитивные и негативные тенденции развития ситуаций и реальные намерения их участников;
- оценивать эффективность решений, направленных на использование объективно сложившихся тенденций развития ситуации для достижения поставленных целей;
- выработать и обосновать ключевые стратегические и тактические решения по управлению ситуацией с одновременным определением альтернативных вариантов ее развития, оценивать последствия принятия важнейших управленческих решений, сравнивать их, обосновывать выбор лучших стратегий управления социальной системы для достижения ее целенаправленного развития в желательном направлении.

### **Литература**

1. Шульц В.Л., Кульба В.В., Шелков А.Б., Кононов Д.А., Чернов И.В. Информационное управление в условиях активного противоборства. – М.: Наука, 2011. – 187 с.
2. Шульц В.Л., Кульба В.В., Шелков А.Б., Кононов Д.А., Чернов И.В. Сценарный анализ в управлении геополитическим информационным противоборством. – М.: Наука, 2015. – 542 с.