

УДК 338.24

*П. А. Карпенко*

ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого»,  
Санкт-Петербург, e-mail: karpenko\_pavel@mail.ru

## **ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО БЕЗОПАСНЫМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ**

**Ключевые слова:** регион, социально-экономическая систем, социальная безопасность, управление, стратегия, прогноз, государственная программа, индикатор.

Тематика развития региональных социально-экономических систем актуальна в настоящее время. В статье рассматриваются такие системы в контексте управления их социально безопасным развитием со стороны государства и региональных органов власти. Акцент на социальную безопасность связан с населением региона, чье безопасное состояние зависит, в том числе, и от региональной социально-экономической политики. Проведен анализ и систематизирована нормативно-правовая база в части стратегического управления социально безопасным развитием региональных социально-экономических систем. Для этого исследованы актуальные законодательные документы и акты Российской Федерации и города федерального значения Санкт-Петербурга. Среди них Конституция РФ, федеральные законы, Указы Президента РФ, законы Санкт-Петербурга, постановления Правительства Санкт-Петербурга. Проведен анализ стратегии социально-экономического развития, плана мероприятий по ее реализации, а также государственных программ Санкт-Петербурга. Обобщены положения программных документов по наполнению их индикаторами социально безопасного развития региона. Предложено учитывать обособленно в составе индикаторов по преступлениям такие их виды, как убийство, умышленное причинение вреда здоровью, изнасилование, хулиганство. Именно эти индикаторы более резко и объективно отражают реакцию населения на проводимую в регионе социально-экономическую политику и, таким образом, могут служить основой для изменения ее направлений в части усиления социально безопасной жизнедеятельности людей на территории региона.

*P. A. Karpenko*

Peter the Great St.Petersburg Polytechnic University, Saint-Petersburg,  
e-mail: karpenko\_pavel@mail.ru

## **MANAGEMENT TOOLS FOR SOCIALLY SAFE DEVELOPMENT OF REGIONAL SOCIO-ECONOMIC SYSTEMS**

**Keywords:** region, socio-economic systems, social security, management, strategy, forecast, state program, indicator.

The topic of the development of regional socio-economic systems is relevant at the present time. The article examines such systems in the context of managing their socially safe development by the state and regional authorities. The emphasis on social security is associated with the population of the region, whose safe state depends, among other things, on the regional socio-economic policy. The analysis and systematization of the regulatory framework in terms of strategic management of the socially safe development of regional socio-economic systems is carried out. For this, the current legislative documents and acts of the Russian Federation and the federal city of St. Petersburg were studied. Among them are the Constitution of the Russian Federation, federal laws, Decrees of the President of the Russian Federation, laws of St. Petersburg, decrees of the Government of St. Petersburg. The analysis of the strategy of socio-economic development, an action plan for its implementation, as well as state programs of St. Petersburg. The provisions of program documents on filling them with indicators of socially safe development of the region are generalized. It is proposed to consider separately in the composition of indicators on crimes such types as murder, deliberate harm to health, rape, and hooliganism. It is these indicators that more sharply and objectively reflect the reaction of the population to the socio-economic policy pursued in the region and, thus, can serve as the basis for changing its directions in terms of enhancing the socially safe life of people in the region.

### **Введение**

Управление региональными социально-экономическими системами строится с учетом государственной политики развития страны и ее территорий [1; 2]. При

этом особое внимание уделяется улучшению качества жизни граждан. Однако для оценки такого показателя в большинстве своем используются индикаторы, отражающие состояние экономики и социальной

сферы региона [3; 4]. И очень мало внимания уделяется индикаторам, позволяющим оценить уровень социальной безопасности региона, мерилom которой, в свою очередь, должна выступать личная безопасность людей, жизнедеятельность которых связана с регионом [5].

**Цель исследования** – на основе анализа нормативно-правового регулирования выявить положения, отражающие социально безопасное развитие региональных социально-экономических систем и индикаторы, лежащие в основе оценки такой безопасности, и предложить направления совершенствования стратегического управления регионами в контексте их социально безопасного развития.

#### Материалы и методы исследования

Для оценки правового обеспечения действующей системы стратегического управления и социальной безопасности в Российской Федерации и в Санкт-Петербурге (городе федерального значения) из справочно-правовых систем взяты актуальные на момент публикации статьи нормативно-правовые акты. Проведен их анализ и синтез.

#### Результаты исследования и их обсуждение

В настоящее время управление социально безопасным развитием регионов, целевой установкой которого прежде всего является обеспечение социальной безопасности населения региона, имеет сформированную базу нормативно-правового регулирования и представлена двумя уровнями: федеральным и региональным.

Взаимосвязь двух уровней власти проистекает из положений ст. 72 Конституции РФ, где сказано, что «в совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся ... защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности...»[6]. Но прежде чем переходить к анализу нормативно-правового регулирования региональных социально-экономических систем в контексте развития социальной среды и обеспечения безопасности, следует уделить внимание базовым документам, лежащим в основе планирования безопасного развития государства, его социально-экономической системы (рис. 1).

Так, в законе № 390-ФЗ сформулированы принципы и характеристика деятельности по обеспечению, в том числе, общественной безопасности и безопасности личности. А Федеральный закон № 172-ФЗ регулирует отношения участников стратегического планирования в части формирования политики, прогноза, плана, программы социально-экономического развития территории, включая и территорию субъектов РФ. В Указе Президента РФ № 474 приведены национальные цели развития страны до 2030 г., среди которых – комфортная и безопасная среда для жизни. Результатом реализации этой цели должно стать улучшение жилищных условий, качества городской среды, дорог и экологии. В другом Указе Президента РФ № 400 в части обеспечения и защиты интересов России отражен, в том числе, стратегический национальный приоритет – «сбережение народа России и развитие человеческого потенциала».

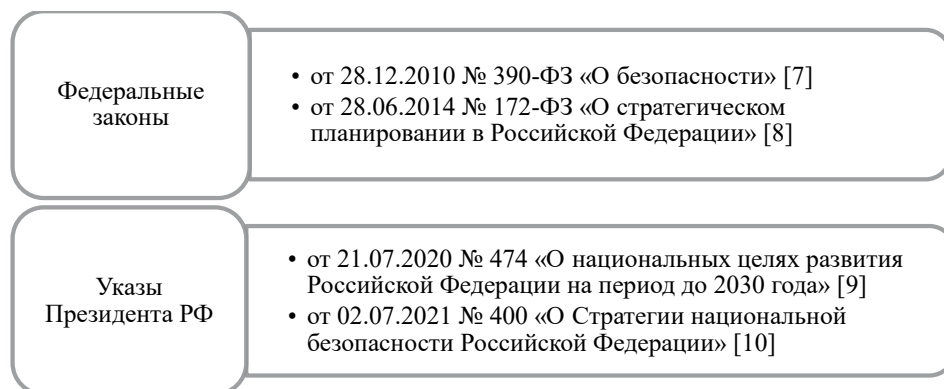


Рис. 1. Базовые документы, лежащие в основе планирования безопасного развития Российской Федерации (составлено автором)

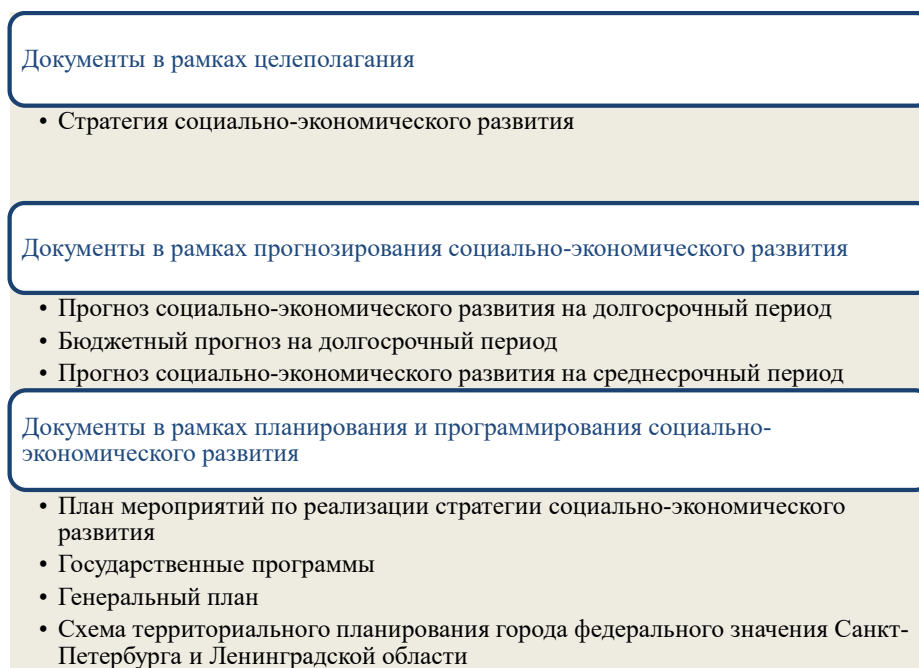


Рис. 2. Состав документов стратегического планирования в Санкт-Петербурге  
(составлено автором на основании [12])

Все эти положения являются отправной точкой и для социально безопасного планирования региональных социально-экономических систем.

Основы государственной политики развития регионов на период до 2025 г. отражены в Указе Президента от 16.01.2017 г. № 13. Одним из принципов государственной политики в этой части должно быть «соблюдение баланса между наращиванием экономического потенциала регионов и сохранением комфортной среды жизнедеятельности населения» [11].

Регионы самостоятельно разрабатывают стратегию своего развития с учетом федерального законодательства и прогнозов социально-экономического развития. Рассмотрим структуру и содержание документов регионального уровня по управлению социально-экономическим развитием территории субъекта РФ на примере города федерального значения Санкт-Петербурга.

Согласно ст. 7 Закона Санкт-Петербурга «О стратегическом планировании в Санкт-Петербурге» [12] к документам стратегического планирования отнесены следующие (рис. 2).

Ключевым документом, лежащим в основе долгосрочного планирования развития

Санкт-Петербурга, является закон «О Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года» (далее – Стратегия) [13]. Он сформирован на основании другого документа – Прогноза социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года (далее – Прогноз) [14]. В части развития социальной сферы Санкт-Петербурга в Прогнозе обозначены изменения по трем сценариям (базовому, базовому плюс и целевому) следующих показателей: численность детей, обучающихся на разных ступенях образования (с детализацией); доля граждан, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания населения, в общем числе граждан, обратившихся за получением социальных услуг в организации социального обслуживания населения; доля жителей Санкт-Петербурга, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности населения. Показатели личной и общественной безопасности в Прогнозе отсутствуют.

В Стратегии проанализировано развитие территории, включая и обеспечение в регионе безопасности, за период 2014–2017 гг. Обозначена сложившаяся тенденция сни-

жения уровня преступности и увеличения степени удовлетворенности населения уровнем личной безопасности. Санкт-Петербург признан одним из наиболее безопасных мест проживания в Российской Федерации. Выделены слабые стороны и факторы, сдерживающие повышение безопасности в регионе (недостаточность в образовательных и культурно-просветительских мерах, в уровне доверия граждан правоохранительным органам, в уровне правовой грамотности; увеличение числа преступлений в части незаконного оборота наркотиков, ДТП; недостаточность в обеспечении города элементами безопасной среды). При рассмотрении сценариев развития Санкт-Петербурга в Стратегии принят целевой сценарий, согласно которому улучшение в сфере человеческого капитала будет происходить за счет позитивного изменения социальной политики и демографического роста, что приведет к росту уровня жизни населения региона и обеспечит приток высококвалифицированных работников в экономику города [13].

Поэтому одним из направлений социально-экономической политики Санкт-Петербурга является развитие человеческого капитала. Такое развитие рассматривается в приращении здоровья, а также образовательного, культурного, профессионального потенциала личности. Цель по созданию безопасных условий для реализации потенциала человека, проживающего в данном регионе, также обозначена в Стратегии (обеспечение гарантий безопасности жизнедеятельности). Индикаторами достижения этой цели являются: количество зарегистрированных преступлений на 100 тыс. человек населения (должно снижаться с 942 в 2021 г. до 850 преступлений в 2035 г.); степень удовлетворенности населения уровнем своей личной безопасности (должна повышаться соответственно с 75,4 до 82 %) [13].

Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 20.09.2021 г. № 700 утвержден план мероприятий по реализации данной Стратегии [15]. В нем определены помимо индикаторов достижения цели Стратегии, индикаторы реализации комплекса конкретных мероприятий. Так, в части мероприятия, направленного на повышение результативности деятельности по противодействию преступности, охране обществен-

ного порядка, обеспечению общественной безопасности установлены следующие индикаторы: уровень преступности в сфере оборота наркотиков (снижение с 220 преступлений на 100 тыс. человек населения в 2021 г. до 180 в 2035 г.); количество преступлений в общественных местах и на улицах (уменьшение с 20400 преступлений в 2021 г. до 18230 в 2035 г.) [15].

Реализация стратегии регионального социально-экономического развития производится с помощью государственных программ. В целом государственные программы принимаются как на федеральном уровне, так и на региональном уровне. Государственные программы лежат в основе планирования соответственно федерального бюджета и региональных бюджетов, обосновывая целевое финансирование бюджетных средств.

Для понимания соответствия и охвата государственными региональными программами направлений, заложенных в государственных федеральных программах далее проводится анализ таких программ по определенным в исследовании целям: развитие социальной сферы и обеспечение безопасности личности.

По состоянию на 28.05.2021 перечень государственных программ РФ включает 47 позиций [16]. В перечне выделены разделы: новое качество жизни, инновационное развитие и модернизация экономики, обеспечение национальной безопасности, сбалансированное региональное развитие, эффективное государство. С точки зрения социальной сферы и безопасности представлены следующие государственные программы (ГП) (рис. 3).

В Санкт-Петербурге по состоянию на 1 сентября 2021 г. действует 17 государственных программ (<https://www.gov.spb.ru/gov/gos-programmy-spb/>). Из них в части городской социальной среды такие программы как: развитие здравоохранения; развитие образования; социальная поддержка граждан; развитие физической культуры и спорта; обеспечение доступным жильем и коммунальными услугами граждан; благоустройство и охрана окружающей среды; содействие занятости населения; экономическое и социальное развитие территорий; развитие сферы культуры и туризма; создание условий для обеспечения общественного согласия [17].

Раздел «Новое качество жизни»	Раздел «Обеспечение национальной безопасности»
1. Развитие здравоохранения	1. Обеспечение обороноспособности страны
2. Развитие образования	2. Обеспечение защиты личности, общества и государства
3. Социальная поддержка граждан	3. Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах
4. Доступная среда	4. Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности
5. Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан	5. Управление государственным материальным резервом
6. Содействие занятости населения	6. Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации
7. Развитие культуры	7. Мобилизационная подготовка Российской Федерации
8. Охрана окружающей среды	
9. Развитие физической культуры и спорта	
10. Реализация государственной национальной политики	

*Рис. 3. Государственные программы развития РФ социальной направленности и по направлениям безопасности (составлено автором на основании [16])*

С позиций безопасности в Санкт-Петербурге действует одна государственная программа: обеспечение законности, правопорядка и безопасности (установлена на 2020-2025 гг.).

Таким образом, следует отметить корреляцию государственных программ социальной направленности Санкт-Петербурга с федеральными программами, но с учетом особенностей региона (например, на уровне города представлена комплексная программа, охватывающая культуру и туризм в отличие от подобной федеральной программы). Что же касается обеспечения безопасности, то единственная государственная программа Санкт-Петербурга охватила только те направления, реализация которых функционально возможна на этом уровне управления.

### Выводы

По результатам исследования вытекают следующие выводы.

1. С учетом неопределенности и подвижности внешней среды, необходимости органам власти мобильно реагировать на глобальные изменения и учитывать это при принятии решений текущего, средне- и дол-

госрочного характера, требуется осуществлять в постоянном автоматическом онлайн-режиме мониторинг эффективности реализации стратегии развития региональной социально-экономической системы, вносить изменения в состав индикаторов, количественно отражающих выполнение запланированных показателей. А для этого необходима разработка нового инструментария, базирующегося на использовании прогрессивных технологий.

2. Ориентируясь на целевую установку государственного развития – улучшение качества жизни населения, необходимо расширить в стратегических документах количество индикаторов, отражающих уровень безопасности наиболее полного раскрытия потенциала человека в месте его проживания и реализации жизненных, включая и профессиональные, интересов. В частности, предлагается учитывать обособленно в составе индикаторов по преступлениям такие их виды, как убийство, умышленное причинение вреда здоровью, изнасилование, хулиганство, которые более резко и объективно отражают реакцию населения на проводимую в регионе социально-экономическую политику.

*Библиографический список*

1. Родионов Д.Г., Карпенко П.А., Конников Е.А. Концептуальная модель управления развитием региональных социально-экономических систем // Экономические науки. 2021. № 197. С. 163-170.
2. Викторова Н.Г., Карпенко П.А. Генезис понятия «Региональная социально-экономическая система» // Естественно-гуманитарные исследования. 2021. № 36 (4). С. 92-96.
3. Авдеевская Е.А., Карпенко П.А., Сергеев Д.А. Факторная специфика развития региональных социально-экономических систем Российской Федерации // Экономические науки. 2020. № 189. С. 21-27.
4. Мельничук М.В. Дифференциация социально-экономического развития регионов России // Экономические науки. 2008. № 43. С. 310-317.
5. Горкобенко Е.В., Платонова И.В. Социальная безопасность региона и направления ее обеспечения // Вестник ВГУИТ. 2021. Т. 83. № 1. С. 435-442.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 01.10.2021).
7. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_108546/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546/) (дата обращения: 01.10.2021).
8. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (дата обращения: 01.10.2021).
9. Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012> (дата обращения: 01.10.2021).
10. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001> (дата обращения: 01.10.2021).
11. Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41641>. (дата обращения: 01.10.2021).
12. Закон Санкт-Петербурга от 01.07.2015 № 396-75 «О стратегическом планировании в Санкт-Петербурге» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/537976451> (дата обращения: 01.10.2021).
13. Закон Санкт-Петербурга от 19.12.2018 № 771-164 «О Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года» [Электронный ресурс]. URL: <https://npa.gov.spb.ru/SpbGovSearch/Document/26397.html> (дата обращения: 01.10.2021).
14. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 14.02.2017 № 90 «О прогнозе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2017/03/20/%D0%9F%D0%9F%20%D0%A1%D0%9F%D0%B1%2090%20%D0%BE%D1%82%2014.02.2017.pdf> (дата обращения: 01.10.2021).
15. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 22.10.2019 г. № 740 «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года» (в ред. Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 20.09.2021 № 700) [Электронный ресурс]. URL: [https://www.gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2021/09/24/06/%D0%9F%D0%9F\\_%D0%BE%D1%82\\_20.09.2021\\_700.pdf](https://www.gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2021/09/24/06/%D0%9F%D0%9F_%D0%BE%D1%82_20.09.2021_700.pdf) (дата обращения: 01.10.2021).
16. Портал госпрограмм РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://programs.gov.ru/>. (дата обращения: 01.10.2021).
17. Администрация Санкт-Петербурга. Государственные программы Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/gos-programmy-spb/> (дата обращения: 01.10.2021).