

УДК 351.91

doi: 10.34987/vestnik.sibpsa.2021.20.1.014

МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ

Белоусов В.Н., к.с.н.; Письменский Н.В., к.т.н.; Рыжов А.А.

ФГБВОУ ВО «Академия гражданской защиты МЧС России»

Аннотация. В рамках статьи рассмотрены проблемные вопросы, касающиеся порядка оценки эффективности реализации государственной политики субъектов Российской Федерации в области гражданской обороны. Основной проблемой по мнению авторов является отсутствие научно-обоснованных и нормативно утвержденных показателей, которые бы характеризовали эффективность реализуемых субъектами мероприятий в области гражданской обороны в комплексе. В качестве выхода из сложившейся ситуации предлагается применение комплексного показателя эффективности реализации государственной политики субъекта Российской Федерации в области гражданской обороны.

Ключевые слова: гражданская оборона, готовность, оценка эффективности, комплексный показатель, стратегия развития.

METHODOLOGY FOR ASSESSING THE EFFICIENCY OF THE IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF CIVIL DEFENSE

Belousov V.N., Ph.D. of Agricultural Sciences; Pismensky N.V., Ph.D. of Engineering Sciences; Ryzhov A.A.

FSBEE HE "Academy of Civil Protection EMERCOM of Russia"

Abstract. The article considers problematic issues related to the procedure for assessing the effectiveness of the implementation of the state policy of the constituent entities of the Russian Federation in the field of civil defense. The main problem, according to the authors, is the lack of scientifically grounded and normatively approved indicators that would characterize the effectiveness of the civil defense measures implemented by the subjects in the complex. As a way out of this situation, it is proposed to use a comprehensive indicator of the effectiveness of the implementation of the state policy of a constituent entity of the Russian Federation in the field of civil defense.

Keywords: civil defense, readiness, efficiency assessment, complex indicator, development strategy.

Учитывая специфику стоящих перед обществом и государством проблем, касающихся реализации выполнения мероприятий, направленных на повышение обороноспособности страны, необходимо понимать, что задачи гражданской обороны будут эффективно решаться только в комплекс мероприятий обеспечения национальной безопасности [1].

В целях гармонизации законодательства в рамках планирования мероприятий обеспечения комплексной безопасности на среднесрочную и долгосрочную перспективы был разработан ряд концепций стратегического планирования [2-5].

Применительно к гражданской обороне, Указы Президента Российской Федерации № 696 и № 501 довольно подробно определяют основные задачи, направления государственной политики в области гражданской обороны. Также они определяют и основные мероприятия, посредством которых данные направления и задачи реализуются.

В соответствии с положениями Указов Президента [2, 3] оценка деятельности в области развития гражданской обороны осуществляется на основе сравнения текущих и прогнозно-плановых значений индикаторов (показателей) в качестве которых выступают:

- значения показателей обеспеченности населения защитными сооружениями гражданской обороны, средствами индивидуальной защиты, медицинскими средствами индивидуальной защиты, включенных в перечень показателей состояния национальной безопасности Российской Федерации;
- уровень готовности систем оповещения населения об опасностях, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях или при угрозе их возникновения;
- доля современных образцов техники и вооружения в спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в общем количестве образцов техники и вооружения до 81 %.

И если для федерального уровня в целом все определено, то на уровне субъекта перечень показателей и их значения, к достижению которых нужно стремиться определяются самостоятельно руководством субъекта. При этом разрабатываются собственные программы субъектов Российской Федерации и муниципальные программы, предусматривающие мероприятия, направленные на решение задач в области развития гражданской обороны. В рамках таких программ прорабатываются собственные планы (стратегии, дорожные карты), реализации мероприятий, направленных на решение задач в области развития гражданской обороны. Исходя из определенного перечня мероприятий определяются размеры бюджетных ассигнований, необходимых для их реализации.

Необходимо отметить и тенденции слияния единой государственной системы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций с гражданской обороной. Опыт функционирования по сути двух параллельных систем позволяет говорить о том, что обе масштабные системы защиты населения и территорий имеют единое ресурсное обеспечение, применяют одни и те же способы защиты населения и территорий, однако у каждой существует свое нормативное правовое поле. Зачастую это приводит к дублированию нормативных правовых и планирующих документов, и как следствие, затрудняет выполнение функций и усложняет работу [6].

В связи с этим особую важность приобретает вопрос определения эффективности реализации мероприятий государственной политики субъектов Российской Федерации в области гражданской обороны. Поскольку ресурсы для выполнения мероприятий в области гражданской обороны, как правило, ограничены, то возникает необходимость определения перечня и объемов мероприятий наилучшим образом реализующих выполнение основных задач и направлений государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны, определенных в Указах президента [2, 3].

Таким образом, применительно к оценке эффективности реализации субъектами Российской Федерации государственной политики в области гражданской обороны возникает проблемный вопрос, касающийся порядка проведения такой оценки.

В качестве выхода из сложившегося положения можно предложить следующие пути решения:

1. Оценка степени достижения целевых значений частных показателей определенных нормативно-правовой базой;
2. Оценка динамики изменения частных показателей определенных нормативно-правовой базой;
3. Оценка значений общей оценки эффективности деятельности главного управления МЧС России по субъекту Российской Федерации, определяемой в соответствии с положениями «Методических рекомендаций по оценке деятельности территориальных органов МЧС России в области гражданской обороны»;
4. Оценка значений комплексного показателя эффективности реализации государственной политики в области гражданской обороны в субъекте Российской Федерации, предлагаемого к разработке автором.

Основным недостатком первых двух путей решения является фрагментарность оцениваемых критериев, что может привести к ошибочным выводам при оценке эффективности реализации государственной политики субъекта Российской Федерации в области гражданской обороны в целом. Кроме того, при определении целевых значений частных показателей может возникнуть ситуация, когда их намеренно занижают с тем, чтобы гарантированно достигнуть целевых значений в будущем и тем самым получить высокую оценку.

С этой точки зрения более предпочтительным выглядит третий путь решения, поскольку он предусматривает именно комплексный подход к оценке эффективности деятельности, направленной на реализацию государственной политики субъекта в области гражданской обороны. Вместе с тем, в качестве слабого звена предлагаемой методики выступает равнозначность всех частных критериев между собой, что может сказаться на достоверности проводимой оценки.

Поэтому в качестве альтернативы автором предлагается применение комплексного показателя эффективности реализации государственной политики в области гражданской обороны в субъекте Российской Федерации.

Общая идея определения значений комплексного показателя основана на том, что в основах государственной политики в области гражданской обороны до 2030 года структурировано, выделена связь между направлениями (всего 6 направлений) и мероприятиями (от 4-х до 13-ти в зависимости от направления).

Оценку эффективности реализации приоритетных направлений государственной политики в области гражданской обороны предлагается осуществлять на основе анализа значений показателей эффективности (нормирование в зависимости от степени достижения целевых значений и не достижения критических значений).

В качестве способа устранения недостатка, определенного как «равнозначность всех частных критериев между собой» предлагается определение весовых показателей – характеризующих степень вклада частного показателя в показатель эффективности направления государственной политики в области гражданской обороны и комплексный показатель эффективности. Помимо непосредственно учета степени важности вклада того или иного показателя, экспертные методы позволят учесть также и специфику регионов, поскольку группа экспертов определит оценки степени влияния, только для субъектов, для которых непосредственно производятся расчеты. В зависимости от оцениваемых субъектов подбираются свои группы экспертов и соответственно каждый раз степени вклада для частных показателей рассчитываются заново.

В качестве примера проведем расчет оценки эффективности реализации государственной политики в области гражданской обороны для Свердловской области. Выбор в качестве субъекта для проведения расчетов оценки эффективности реализации государственной политики в области ГО Свердловской области обосновано тем, что Свердловская область является одним из ведущих индустриальных и наиболее динамично развивающихся субъектов РФ. По большинству макроэкономических показателей Свердловская область входит в десятку регионов-лидеров страны и является постоянным участником национальных и международных авторитетных рейтингов.

В целях реализации требований Федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации на территории Свердловской области организовано принятие необходимых региональных нормативных правовых актов в области ГО и защиты населения, вместе с тем работа по их корректировке и совершенствованию проводится не достаточно активно. Для проведения мероприятий по ГО Правительством Свердловской области сформированы комиссии (КЧС и ОПБ, эвакуационная комиссия, комиссия по повышению устойчивости функционирования объектов экономики), которые осуществляют координацию действий территориальных органов ФОИВ, региональных органов исполнительной власти и муниципальных образований при проведении мероприятий ГО. Для выполнения задач гражданской обороны создано 12 спасательных служб ГО и сформирована группировка сил и средств нештатных аварийно-спасательных формирований и нештатных формирований по обеспечению выполнения мероприятий по ГО. Вместе с тем, по результатам проводимых ежегодно проверок и учений, отмечается, что основные планирующие документы комиссий и служб по ГО требуют конкретизации и уточнения, сам порядок организации мероприятий по ГО требует уточнения в части повышения эффективности и результативности проводимых мероприятий.

Для расчета комплексного показателя оценок эффективности, были определены весовые коэффициенты на основе экспертного опроса сотрудников Главного управления МЧС России по Свердловской области, ООО «Безопасность» и ООО «Холдер Групп», имеющих соответствующее образование и опыт работы в рассматриваемой области. Весовой коэффициент определялся по 6 основным направлениям. Результаты обработки опроса экспертов представлены в таблице.

Таблица. Результаты обработки опроса экспертов

ГО	Показатель 1	Показатель 2	Показатель 3	Показатель 4	Показатель 5	Показатель 6
1-й	10	1	6	5	8	1
2-й	7	7	7	5	7	1
3-й	8	2	10	5	5	4
4-й	7	9	6	8	1	4
5-й	6	10	2	7	4	2
6-й	7	7	5	3	3	2
7-й	3	5	2	1	5	3
8-й	9	1	4	1	9	9
9-й	10	7	6	8	9	8
10-й	8	1	1	9	10	6
11-й	6	5	9	6	7	6
12-й	10	6	1	9	7	8
13-й	6	5	8	10	2	8
14-й	8	6	5	8	9	1
15-й	3	6	1	2	3	7
16-й	8	10	6	6	3	9
17-й	8	4	4	3	10	3
18-й	2	7	9	7	7	10
19-й	1	1	2	4	8	5
20-й	2	4	1	7	6	10
сумма	129	104	95	114	123	107
α	0,19	0,15	0,14	0,17	0,18	0,16
	-0,37	0,82	0,47	0,52	0,36	0,77

При расчетах оценки эффективности для каждого направления реализации государственной политики Свердловской области в области гражданской обороны были получены следующие результаты:

Для направления 1 «Совершенствование нормативно-правовой, нормативно-технической и методической базы в области ГО с учетом изменений, вносимых в законодательные акты РФ, и внедрения в РФ системы стратегического планирования»:

$$I^1_1 = 1/k \sum_{k=1}^4 g_{k,1} = (0,8 + 0,32 - 0,93 - 1,67) / 4 = -0,37 \quad (1)$$

Для направления 2 «Совершенствование системы управления ГО, систем оповещения и информирования населения об опасностях, возникающих при военных конфликтах и ЧС»:

$$I^1_2 = 1/k \sum_{k=1}^9 g_{k,2} = (-0,3 + 0,13 + 1 + 1,28 + 1 + 0,84 + 1,2 + 0,7 + 1,5) / 9 = 0,82 \quad (2)$$

Для направления 3 «Совершенствование методов и способов защиты населения, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при военных конфликтах и чрезвычайных ситуациях»:

$$I^1_3 = 1/k \sum_{k=1}^{13} g_{k,3} = (0,4 - 0,08 - 0,6 - 0,28 + 0,28 + 0,08 + 1,24 + 1,15 + 0,87 + 1 + 1 + 0 + 1) / 13 = 0,47 \quad (3)$$

Для направления 4 «Развитие сил ГО путем совершенствования их организации и подготовки к использованию по предназначению, а также путем повышения уровня их оснащённости современной специальной техникой»:

$$I^1_4 = 1/k \sum_{k=1}^9 g_{k,4} = (0,6 + 1,67 + 1,53 - 0,53 + 0,5 + 0,13 + 0,27 - 0,28 + 0,8) / 9 = 0,52 \quad (4)$$

Для направления 5 «Повышение качества подготовки населения в области ГО

$$I^1_5 = 1/k \sum_{k=1}^4 g_{k,5} = (0 + 1,24 + 0,53 - 0,32) / 4 = 0,36 \quad (5)$$

Для направления 6 «Развитие международного сотрудничества в области ГО»:

$$I^1_6 = 1/k \sum_{k=1}^6 g_{k,6} = (0,15 + 0,28 + 1,2 + 0 + 2 + 1) / 6 = 0,77 \quad (6)$$

И итоговые значения оценки составили:

$$I_{\Sigma} = \sum_{j=1}^6 I_{j\alpha_g} = 0,19(-0,37) + 0,15 - 0,82 + 0,14 - 0,47 + 0,17 - 0,52 + 0,18 - 0,36 + 0,16 - 0,77 = -0,399 \quad (7)$$

Для интерпретации полученной оценки интегрального показателя эффективности необходимо сравнение найденного значения со средним по стране, либо оценка динамики изменения данного показателя, что позволит сформулировать конкретные предложения по повышению эффективности. Если оценивать полученные результаты по шкале желательности Харрингтона, то эффективность реализации государственной политики Свердловской области в области ГО попадает в множество чисел $[0,37 - 0,63]$ и оценивается на «Удовлетворительно».

Полученная оценка в свою очередь позволит сформировать задачу планирования перечня и объемов мероприятий в части касающейся повышения эффективности реализации государственной политики в области гражданской обороны.

Необходимо отметить, что рассматриваемая методика в разрезе представления исходных данных, универсальна и не требует специальных данных для каждого субъекта. Чем более детальные будут данные по частоте измерения, тем качественнее можно будет отследить динамику изменения оценки параметров, изложенных в методике. Исходные данные могут быть получены из разных источников и являются разнородными по своей структуре, их необходимо приводить к одному формату (устранять ошибки, удалять пропуски, кодировать значения). Все это необходимо производить с помощью машинной обработки путем написания и настройки специальных алгоритмов, либо вручную. При этом в ходе сбора и обработки данных необходимо соблюдать требования по защите государственной тайны и конфиденциальной информации (служебной информации ограниченного распространения). В целях организации оперативного сбора, обработки и хранения данных необходимо развертывание защищенного сервера, с соблюдением требований по информационной безопасности.

Рассмотренные в рамках статьи проблемы, касающиеся оценки эффективности реализации государственной политики субъектов Российской Федерации в области гражданской обороны сопряжены, прежде всего, с отсутствием научно-обоснованного и нормативно утвержденного показателя, который бы характеризовал эффективность реализуемых субъектами мероприятий в области гражданской обороны в комплексе.

Предлагаемый в качестве решения проблемы комплексный показатель может выступать в качестве меры, позволяющей проводить оценку эффективности реализации документов стратегического планирования в области гражданской обороны, однако перед его практическим применением необходимо провести более подробные исследования, касающиеся определения степени его пригодности для такой оценки.

Литература

1. Мелентьев К. Г. Гражданская оборона в России XXI века. Актуальные проблемы подготовки граждан // Педагогика высшей школы. – 2016. – №3.1. – С. 142-144.
2. Указ Президента Российской Федерации от 20.12.2016 г. №696 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2030 года»: [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209270/2d10664679e6b6a81eb05868e24b934d811f9509/ (дата обращения 3.12.2020 г.).

3. Указ Президента Российской Федерации от 16.10.2019 г. №501 «О стратегии в области развития гражданской обороны, защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года»: [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/ukazy-prezidenta-rf/3208> (дата обращения 3.12.2020 г.).
4. Указ Президента Российской Федерации от 11.01.2018 г. №12 «Основы государственной политики в области защиты населения итерриторий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года»: [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант» URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_287639/ (дата обращения 3.12.2020 г.).
5. Указ Президента РФ от 1.01.2018 г. № 2 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года»:[Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286888/ (дата обращения 3.12.2020 г.).
6. В институте обсудили механизмы интеграции РСЧС и гражданской обороны: [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vniigochs.ru/center/news/6> (дата обращения 3.12.2020 г.).