

Russian citizens, their attitude towards the state, defining the nature of the nation-state identity. And, depending on this, minimizing or maximizing the degree of internal threats to national security.

Keywords: *national security, national and state identity, makroidentichnost, civilizatsional identity, national civil community, macrocommunity civil state identification, askreptivnaya identity, patriotism, Russian nationalism.*

References

1. Starostin A.A. Metodologicheskie aspekty izucheniya nacional'no-gosudarstvennoj identichnosti v sovremennoj politicheskoy nauke // Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2013. № 4. S. 149-157.
2. Gorshkov M.K. Rossijskaja identichnost' v kontekste zapadnoevropejskoj kultury // Vlast'. 2013. № 1. – S. 9-14.
3. Starostin A.A. Nacional'no-gosudarstvennaja identichnost' kak sistemoobrazujushhij mehanizm sil'nogo gosudarstva v kontekste sovremennyh rossijskih realij. Monografija. – Rostov n/D.: Donskoe knizhnoe izdatel'stvo, 2013. – 272 s.
4. Tihonova N.E. Stanovlenie novoj rossijskoj identichnosti: opyt jempiricheskogo analiza // Identichnost' kak predmet politicheskogo analiza. Sbornik statej po itogam Vserossijskoj nauchno-teoreticheskoy konferencii (IMJeMO RAN, 21-22 oktjabrja 2010 g.). / Otv. redaktor I.S. Semenenko. M., 2011.
5. Novyj russkij patriotizm: nacional'nyj, gosudarstvenniceskij ili grazhdanskij? // Press-vypusk № 1522. Oprosv VCIOM 5-6.06.2010. [Jelektronnyj resurs] – Rezhim dostupa: <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=13603>
6. Press-vypusk Levada-Centra ot 16.03.2010. [Jelektronnyj resurs] – Rezhim dostupa: <http://www.levada.ru/press/2010031602.html>

УДК 32

СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ – ВАЖНОЕ УСЛОВИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Буров Андрей Владимирович	кандидат политических наук, заместитель директора, 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: avburov@bk.ru
Овакимян Михаил Амиранович	кандидат экономических наук, доцент, декан факультета управления, 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: ovakimyan-m.a@mail.ru

Аннотация

В статье определяется роль качественного стратегического планирования и результативного управления в обеспечении национальной безопасности современной России. Рассмотрены основные проблемы стратегического планирования и способы их решения в современной Российской Федерации.

Ключевые слова: *стратегия, национальная безопасность, социально-экономическое развитие, планирование, территория.*

На современном этапе социально-экономического развития России основой формирования государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности является стратегическое планирование, позволяющее на практике реализовывать принцип взаимосвязи и взаимозависимости стратегических задач органов государственной власти с индикаторами развития различных сфер государства.

В этой связи особую актуальность приобретают и нуждаются в научном обосновании методологические вопросы совершенствования системы стратегического планирования, разработки алгоритмов деятельности и распределения компетенции органов государственной власти и управления, организационно-правового обеспечения формирования системы мониторинга и оценки состояния национальной безопасности при реализации стратегических национальных приоритетов.

Актуальность исследования значения стратегического планирования в обеспечении национальной безопасности страны подтверждается интересом научного сообщества к различным аспектам проблемы. Вопросам роли стратегического развития территорий посвящены исследования как известных российских ученых: Аганбегяна А., Алимурзаева Г., Велихова Л., Игнатова В., Игнатовой Т., Лексина В., Стародубровской И., Рохчина В., Швецова А., Юрковой С., так и ряда зарубежных исследователей: Брауна М., Друкера П., Парсонса Т., Хартмана В., Шульца Т., Форрестера Дж. и др.

Несмотря на глубокий анализ указанных выше проблем, ряд вопросов требуют более системного изучения.

Практика управления социально-экономическим развитием территорий стала стремительно меняться. В то же время экономический кризис, внешние санкции и внутренние ограничители социально-экономического развития и жесткая конкуренция за ресурсы вывели на передний план проблемы развития территорий и обеспечение их благополучия. Управление современным территориальным развитием становится всё сложнее. На наш взгляд, именно в таких условиях органам территориального управления чрезвычайно важно иметь видение желаемого состояния и предпочтительных путей и вариантов развития объекта управления. Необходим поиск глубинных причин текущих проблем развития и направлений их разрешения [1]. Необходимо знать, чего не делать. Не «распылять» ресурсы.

Чтобы достичь необходимого эффекта по обеспечению национальной безопасности, процесс реализации стратегии социально-экономического развития территории должен быть органично встроены в текущую деятельность органов власти на каждом уровне.

На сегодняшний день учеными выделяется ряд проблем, влияющих на обеспечение национальной безопасности в сфере реализации стратегии развития территории:

- стратегией пользуются как декорацией, декларативно упоминая о ней на официальных мероприятиях и забывая в повседневной работе;
- о стратегии «вспоминают» при прохождении контрольных точек, когда необходимо заполнить значения индикаторов, в остальное же время ведется рутинная работа;
- мероприятия стратегии зачастую мало чем отличаются от текущей деятельности, и поэтому ведение дел по старинке автоматически засчитывается как реализация стратегии;
- отсутствие масштабных и глобальных целей в большинстве территориальных стратегий [2].

Стратегия представляет собой набор правил, которыми руководствуются при принятии управленческих решений. В стратегическом планировании важное место отводится анализу перспектив, выяснению тех тенденций, опасностей, возможностей, а также отдельных чрезвычайных ситуаций, которые способны изменить сложившиеся тенденции.

Чтобы перейти к стратегическому планированию, прежде всего необходимо понимание необходимости изменений, осознание того, что наряду с оперативным – тактическим управлением и планированием важно и стратегическое. Такое осознание подчас является результатом анализа допущенных просчетов в выборе направлений развития или организации управления, последствий увлечения краткосрочными проектами. Именно, оно является условием обеспечения национальной безопасности. Таким образом, формируется собственное понимание содержания стратегического управления [3].

Разработка стратегии территорий в экономической литературе часто представляется как систематизированный и логический процесс, основанный на рациональном мышлении, искусстве прогнозирования, исследования, расчета и выбора альтернатив [4].

В основе концептуальных положений разработки стратегии ученые-экономисты выделяют в форме классификационных признаков цель деятельности территории, необходимые средства, подсредства, процесс реализации плановых решений в долгосрочном периоде. Целевой классификационный признак в данных концептуальных положениях разработки стратегии включает миссию и цели территориального развития, средства – ресурсы и возможности, разработку базовой (обобщающей) стратегии, продукты и рынки. В классификационный признак «подсредства» включаются бизнес-проекты, инвестиционные меморандумы, процесс согласования и функциональные стратегии. Реализация стратегии территории в концептуальных положениях представлена в виде конкретных действий по выполнению плановых решений, контроля и стратегического анализа.

Основным ориентиром социально-экономического развития территории должен стать человек, его интересы и потребности, главным измерителем эффективности власти становится комфортность жизни, уровень счастья и перспективность территории для создания условий свободного развития человека.

Современная деятельность по совершенствованию государственного управления в сфере стратегического планирования социально-экономического развития территории включает несколько базовых блоков: административная реформа, реформа государственной службы, муниципальная реформа, формирование электронного правительства и бюджетная реформа. Оценка содержательной стороны указанных реформ и их результативности в деле обеспечения национальной безопасности обуславливают необходимость объединения на современном этапе указанных направлений работы в единую систему. Объектом реформирования должна стать степень нагрузки на экономику со стороны государственного сектора со всеми его компонентами (государственной службой, финансами, системой управления и информационными ресурсами) и конкурентный выбор целей развития территории.

Государственное управление стратегическим развитием, как системное образование отличает способность целенаправленно, эффективно и результативно воздействовать на объект управления, а также противостоять негативным внешним воздействиям и оперативно приспосабливаться к новому внутреннему состоянию (динамическая устойчивость). И конечно же, качество государственного управления характеризует присущая системе управления внутренняя структура и специфические формы и методы осуществления управленческого воздействия.

Особого внимания заслуживает оценка регулирующего воздействия концептуальных документов стратегического планирования, поскольку в настоящее время отсутствуют единые требования к структуре, содержанию, порядку разработки и к оценке эффективности реализации доктринальных и концептуальных документов, а также к выбору актов, которыми они должны утверждаться в соответствии с их целевым назначением.

В этой связи следует отметить недостаточное внимание со стороны участников стратегического планирования к основам государственной политики как к особому виду документов, которым определяются стратегическая цель, принципы, основные направления и приоритетные задачи государства в конкретной области государственной деятельности, совокупность возможных мер и механизмы их реализации [5]. И как следствие, рассмотрение данных документов как отправной точки в определении оптимальной численности государственных и муниципальных служащих, а также бюджетных расходов на аппарат управления. Ведь именно стратегии позволяют:

- определить приоритеты развития, наделить субъекты управления необходимыми полномочиями, определить набор управленческих функций,
- рассчитать трудозатраты и под них установить численность органа власти,
- обеспечить конкурентные условия принятия управленческих решений и их результативность.

Следовательно, правильное понимание целей и задач стратегических документов позволяет четко сформулировать полномочия органов власти и, как следствие, определить их оптимальную штатную численность. В управленческих документах содержится ряд категорий, имеющих важное значение для формирования «дерева» целей и задач как для публичного управления в целом, так и для единой системы исполнительной власти в частности. К ним относятся следующие понятия: «стратегическая цель социально-экономического развития Российской Федерации», «стратегические национальные приоритеты», «национальные интересы», «основные направления и результаты деятельности органов исполнительной власти», «показатели деятельности», «критерии эффективности и результативности» их деятельности и др.

Целевые ориентиры в отношении исполнительной власти находят свое отражение и детализируются в специальных задачах, которые непосредственно связаны с деятельностью Правительства Российской Федерации. Эти задачи условно можно разделить на «внешние», которые обусловлены осуществляемым управленческим и правовым воздействием исполнительной власти на общественные отношения, и «внутренние» – регламентирующие внутреннюю организацию и функционирование самой единой системы исполнительной власти. Таким образом, основным условием обеспечения национальной безопасности становится качественное, эффективное, результативное управление.

В международном праве качественное публичное управление является синонимом термина «хорошее управление». В документах ООН под хорошим управлением понимается управление, основанное на следующих принципах: широкое общественное участие (представительство); стремление к достижению консенсуса; прозрачность; отзывчивость; эффективность и результативность; беспристрастность и всесторонность; законность; некоррупционность; учет мнения меньшинства и наиболее незащищенных слоев общества при принятии решений; оперативность в реагировании на текущие и перспективные запросы общества.

Ключевыми чертами качества публичного управления являются такие его элементы, как «эффективность» и «результативность». В соответствии с положениями Концепции административной реформы в Российской Федерации именно эффективность является тем показателем, который отражает качество государственных функций услуг, качественные характеристики государственных институтов, компетенцию государственных служащих, уровень доверия к политике, проводимой властью.

Одной из главных задач по повышению эффективности государства и его институтов является создание современных технологий реализации стратегий развития территорий.

В целях обеспечения национальной безопасности необходима разработка стратегии развития территории и её реализация. Прежде всего, необходимо ответить на вопросы, которые позволят оценить текущую ситуацию по обеспечению национальной безопасности:

- какие наиболее важные проблемы существуют в территории;
- в каком состоянии находится рыночная инфраструктура, соответствует ли она требованиям, предъявляемым к развитию ключевых секторов экономики;
- в каком состоянии находится коммунальное хозяйство: водоснабжение, водоотведение, электрические, тепловые и газовые сети и т.п.;
- в каком состоянии находятся телекоммуникации;
- какие факторы препятствуют привлечению на территорию или расширению деятельности потенциальных инвесторов; насколько эффективна работа с инвесторами;
- как развиваются схожие соседние территории;
- развитие каких новых секторов необходимо стимулировать и др. [6]

Основные задачи территориальных стратегий развития:

- выравнивание межтерриториальных различий по показателям экономического, социального и научно-технического развития;
- формирование оптимальной территориальной и отраслевой структуры экономики;
- сбалансированное (бездефицитное) хозяйствование в условиях рынка;
- максимально полное и эффективное использование природных, материальных и трудовых ресурсов территории;
- развитие производств и сфер в соответствии с государственной селективной структурной политикой;
- охрана окружающей среды;
- преодоление последствий стихийных бедствий и техногенных аварий;
- формирование инфраструктуры информационного обеспечения органов управления и хозяйствующих субъектов;
- духовное возрождение регионов, сохранение их исторического наследия, укрепление культурного потенциала, стабилизация общественно-политической и правовой обстановки.

Повышение эффективности разработки стратегических документов территориального развития в целях обеспечения национальной безопасности становится одной из первостепенных задач современного этапа реформирования страны. Качественно разработанные стратегические документы территориального развития являются основой для обеспечения эффективности и конкурентоспособности территории, формирования условий для комфортной жизни и трудовой деятельности и воспроизводства общественной жизни в стране и в целом обеспечения национальной безопасности.

Можно выделить ряд проблемных сфер современной практики стратегического управления и разработки стратегии социально-экономического развития территории как условия обеспечения национальной безопасности.

Сфера управления и правового обеспечения

Проблема 1. Слабая правовая база разработки стратегических документов. Документы стратегического управления значительно отличаются друг от друга как по структуре, так и по содержанию. Многие документы, характеризующие стратегическое развитие территорий, по существу, таковыми не являются. Они не ориентированы на адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды и не выделяют стратегические ориентиры (факторы конкурентоспособности). Стратегии развития территорий не имеют четкой системы количественно определенных целей их перспективного социально-экономического развития, используется устаревшая система показателей, не учитывающая достижений НТР и НТП, крайне низкий уровень использования инновационных технологий управления. Стратегический выбор территорий носит, как правило (в тех случаях, когда он вообще разработан), волюнтаристский характер, не ориентированный на достижение стратегических целей развития. Как правило, отсутствуют предложения и анализ возможных сценариев, вариантов развития. Нет четко прописанного механизма реализации, мониторинга и оценки намеченных целей развития.

Решение проблемы. Создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения национальной безопасности на всех уровнях территориального развития. Анализ и экспертиза действующей правовой базы.

Проблема 2. Отсутствие взаимосвязки стратегий и программ социально-экономического развития территорий по вертикали Российская Федерация – федеральный округ – субъект Федерации – муниципальное образование.

Решение проблемы. Формирование системы мониторинга соответствия стратегий и программ социально-экономического развития территорий по вертикали Российская Федерация – федеральный округ – субъект Федерации – муниципальное образование. (Создание государственной информационной системы «Стратегия»).

Сфера осуществления мониторинга и научно-аналитической поддержки

Проблема 3. Нет единых современных, научно обоснованных и рекомендуемых методик разработки стратегий социально-экономического развития территорий, контроля и мониторинга их реализации.

Решение проблемы. Анализ наилучшего российского и зарубежного опыта, изучение лучшей практики стратегического управления территориальным развитием. Формирование методик разработки стратегий территориального развития с учетом специфики российских территорий.

Проблема 4. Отсутствие единых требований к процессу обсуждения, принятия, утверждения, мониторинга и контроля реализации стратегических документов территориального развития.

Решение проблемы. Внесение изменений в нормативно-правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в вопросах обсуждения, принятия, утверждения, мониторинга и контроля. Разработка инструментария проведения социологического среза (изучение мнения населения), предшествующего разработке стратегических документов территориального развития, текущий мониторинг общественного мнения и оценка результатов реализации стратегических целей и задач населением территорий.

Сфера кадрового и информационно-телекоммуникационного обеспечения

Проблема 5. Недостаточный кадровый ресурс для реализации стратегических документов территориального развития. Низкий процент специалистов, владеющих технологиями стратегического управления.

Решение проблемы. Повышение профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих, обеспечение условий для их результативной профессиональной служебной деятельности являются одними из актуальных задач развития стратегического управления.

Основу кадрового состава территорий должны составлять специалисты, способные в современных условиях использовать в работе эффективные технологии управления и местного самоуправления.

Разработка специализированных программ обучения, проведение конференций по обмену наилучшей практикой, организация «мастер-классов» для подготовки специалистов по стратегическому управлению территориальным развитием, внедрение в учебный процесс специальных дисциплин («Сити-менеджмент», «Менеджмент по освоению и развитию территорий» и др.).

Проблема 6. Отсутствие институционального и инновационно-технологического обеспечения процессов стратегического управления, единого институционального ресурса, координирующего процессы стратегического управления.

Проблема стратегического развития территории весьма сложная и усилий одного территориального образования для ее решения зачастую недостаточно. В этой связи необходимо создание подразделения координирующего процесс разработки и реализации стратегических документов социально-экономического развития территорий, осуществляющего мониторинг и анализ эффективности реализации стратегий и взаимосвязки стратегических документов разного уровня.

Решение проблемы. Развитая и эффективно функционирующая система координации процессов стратегического управления территориальным развитием. Инновационно-технологическое обеспечение процессов разработки, реализации и мониторинга реализации стратегических документов территориального развития.

Развитие института межтерриториального (межрегионального, межмуниципального) сотрудничества в процессе разработки, реализации и мониторинга результативности стратегий, предполагающего объединение средств территорий для совместного решения общих социально-экономических проблем стратегического развития. Функционирование названного института может служить предпосылкой и формой бесконфликтного решения ряда важнейших задач, существующих в рамках традиционной системы управления и местного самоуправления.

Таким образом, стратегия территории дает возможность определить общие и секторальные ориентиры её внутреннего развития, учесть и «примирить» интересы и стратегические планы отдельных хозяйствующих субъектов, точно взвесить и задействовать ресурсный, инфраструктурный и геоэкономический потенциал, получив, таким образом, синергетический эффект на долгосрочную перспективу.

Результативное управление развитием территорий напрямую зависит от того, насколько институты деятельности (право, финансы, градостроительное проектирование) соответствуют качеству технологических инфраструктур, насколько экономично территория может их использовать [7].

Чтобы перейти к реализации стратегий развития территории, прежде всего, необходимо понимание необходимости изменений, осознание того, что наряду с оперативным – тактическим управлением и планированием важно и стратегическое. Такое осознание является результатом анализа допущенных просчетов в выборе направлений развития или организации управления, последствий увлечения краткосрочными проектами. Таким образом, формируется собственное понимание содержания стратегического управления территориальным образованием.

Для реализации стратегии развития территории важно разработать план мероприятий и определить систему администрирования, мониторинга и контроля её выполнения.

Стратегии развития территорий подлежат приведению в соответствие с решением о бюджете.

По каждой стратегии ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. Порядок проведения указанной оценки и ее критерии устанавливаются исполнительными органами власти территории. По результатам указанной оценки орган власти может принять решение о необходимости прекращения или об изменении (начиная с очередного финансового года) ранее утвержденной стратегии, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение её реализации.

Важным вопросом реализации стратегии территориального развития в целях обеспечения национальной безопасности является мониторинг и контроль реализации.

Важным представляется процесс обеспечения проведения регулярной оценки результативности и эффективности реализации, в том числе внешней (независимой) экспертизы стратегии и установления ответственности должностных лиц в случае неэффективной её реализации.

К преимуществам наличия стратегии территории также можно отнести то, что она позволяет согласовать деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, сообщества деловых людей, общественных и политических организаций, оказывающих влияние на развитие территории, для задания единого вектора развития основы национальной безопасности.

Наличие стратегии развития позволяет создать благоприятный деловой климат в территории с точки зрения привлечения инвестиций с оперативным учетом изменения окружающей среды.

Стратегия позволяет руководству территории сконцентрировать все ресурсы и усилия власти и общества на приоритетных направлениях, определить «точки роста», развитие которых принесет наибольший эффект.

Литература

1. *Елисеев Е.А.* Стратегия социально-экономического развития миллионного города в конце 20 – начале 21 веков // Чиновник. 1999. № 2.
2. *Харченко К.В.* Текущее планирование как основа успешной реализации муниципальной стратегии // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С. 29–36.
3. *Акмалова А.А., Барциц И.Н., Бакушев В.В.* Актуальные вопросы развития муниципальных образований. М.: Изд-во РАГС. 2008. 300 с.
4. *Ялунер Е.В.* Концепция стратегического планирования социально-экономического развития сферы услуг // Проблемы современной экономики. 2007. № 2. С. 320–324.
5. *Афиногенов Д.А., Воронин В.В.* Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 13–17.
6. *Груздев А.С.* Стратегия развития региона: цели, преимущества, технология разработки//www.cig-bc.ru/library. 2009.
7. *Степанова А.А.* Управление территориальным развитием муниципальных образований с позиции устойчивого развития // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2011. № 3–4. С. 1–24.

Burov Andrey Vladimirovich, Candidate of Political Sciences, deputy director, South-Russia Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: avburov@bk.ru

Ovakimyan Mikhail Amiranovich, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, the Dean of the faculty of management, the South-Russia Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: ovakimyan-m.a@mail.ru

DEVELOPMENT STRATEGY OF TERRITORIES AS AN IMPORTANT CONDITION FOR ENSURING NATIONAL SECURITY OF RUSSIA

Abstract

The article defines the role of qualitative strategic planning and efficient management in ensuring national safety of modern Russia. The authors consider the main problems of strategic planning and solutions in the modern Russian Federation.

Keywords: *strategy, national security, socio-economic development, planning, territory.*

References

1. *Eliseev E.A.* Strategija social'no-jekonomicheskogo razvitija millionnogo goroda v konce 20 – nachale 21 vekov // Chinovnik. 1999. № 2.
2. *Harchenko K.V.* Tekushhee planirovanie kak osnova uspeshnoj realizacii municipal'noj strategii // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2009. № 4. S. 29–36.
3. *Akmalova A.A., Barcic I.N., Bakushev V.V.* Aktual'nye voprosy razvitija municipal'nyh obrazovaniy. M.: Izd-vo RAGS. 2008. 300 s.
4. *Jaluner E.V.* Konceptcija strategicheskogo planirovanija social'no-jekonomicheskogo razvitija sfery uslug // Problemy sovremennoj jekonomiki. 2007. № 2. S. 320–324.
5. *Afinogenov D.A., Voronin V.V.* Rol' dokumentov strategicheskogo planirovanija: pravovye aspekty // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2014. № 2. S. 13–17.
6. *Gruzdev A.S.* Strategija razvitija regiona: celi, preimushhestva, tehnologija razrabotki//www.cig-bc.ru/library. 2009.
7. *Stepanova A.A.* Upravlenie territorial'nym razvitiem municipal'nyh obrazovanij s pozicii ustojchivogo razvitija // Publichno-pravovye issledovanija (jelektronnyj zhurnal). 2011. № 3–4. S. 1–24.