



003482282

На правах рукописи

РЕЗВАН ИГОРЬ ВАСИЛЬЕВИЧ

**СОВРЕМЕННАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА
В СФЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
И РАЗВИТИЯ (НА МАТЕРИАЛАХ ЮГА РОССИИ)**

Специальность 23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

5 НОЯ 2009

Ростов-на-Дону – 2009

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научные руководители: заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
доктор политических наук, профессор
Понеделков Александр Васильевич
кандидат экономических наук, доцент
Рудой Василий Владимирович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Аствацатурова Майя Арташесовна
доктор социологических наук, профессор
Щербакова Лидия Ильинична

Ведущая организация: Московский государственный университет
им М В Ломоносова

Защита состоится 13 ноября 2009 г в 11 00 часов на заседании
диссертационного совета Д 502 008 02 по политическим наукам при
Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу
344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70, аудитория № 514

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-
Кавказской академии государственной службы

Автореферат разослан «12» октября 2009 года

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать
по адресу 344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70, к 304

Ученый секретарь
диссертационного совета



Кислицын С А

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Существующая система управления развитием территорий имеет дифференцированный характер, дифференцированность которого обусловлена региональными и местными особенностями, материальными ресурсами, иными характеристиками процессов развития. Современный Юг России предстает перед исследователем классическим полем исследований по проблеме эффективности реализации государственной политики в сфере территориального планирования и развития.

В регионе наблюдается разнообразие форм участия государства в комплексном и отраслевом развитии территорий. К примеру, Федеральная целевая программа (ФЦП) «Развитие Сочи как горноклиматического курорта» ориентирована на развитие инфраструктуры туризма. Аналогичные региональные программы реализуются как в Краснодарском крае, так и в других субъектах ЮФО.

Однако, заметим, что в докризисный период во многих регионах не имелось даже минимального опыта системных изменений в территориальном планировании и развитии. Повсеместное падение – в сравнении с докризисным периодом уровня промышленного производства является признаком неуправляемого спада, а также говорит о неадекватности проводимой политики в рассматриваемой сфере. Ошибки в антикризисном управлении могут нанести существенный урон в осуществлении государственной политики в вопросах стратегического развития субъектов Федерации.

Анализ теории и практики в сфере территориального планирования и развития показывает, что здесь, как и в остальных сферах, экономическое, политическое и социальное начала находятся в неразрывной логической связи. Отсутствие в оценке территориального развития набора индикаторов, показывающих качество управленческих воздействий, можно отнести не к организационным просчетам федеральной власти, а считать осознанной политической линией, в рамках которой политическая лояльность региональных и муниципальных элит выступала платой за некомпетентность и системную коррупцию. В настоящее время положение меняется в лучшую сторону относительно показателей эффективности региональной и местной власти. Они все шире и чаще используются в оперативных целях, участвуют в оценке деятельности элит.

Тем не менее, в самих регионах де-факто отсутствуют концептуально выверенные схемы развития в условиях различных сценариев

трансформации общественно-политической и экономической ситуации Кризис 2008 г он не только финансово-экономический, он и управленческий, когда стало невозможным составить сколько-нибудь достоверный прогноз основных макроэкономических показателей не только на несколько лет вперед, но даже в текущем году, что существенным образом усложняет реализацию государственной политики в сфере территориального планирования и развития.

Отсутствие четко выраженной и прописанной региональной политики негативным образом отражается на развитии территорий в любой перспективе как краткосрочной, так и долгосрочной. Обостренные кризисом проблемы развития территорий объективны, но следует отметить и другое, что сами эти проблемы копились, не находя решений, годами. В этом заключается стратегический промах, находящийся во власти региональной и муниципальной элит. Кризис требует от соответствующих политических акторов четких и понятных обществу действий.

Разразившийся мировой финансовый кризис практически закрыл внешние и внутренние рынки кредитных ресурсов, что незамедлительно негативно отразилось на развитии субъектов федерации и муниципальных образований. Кризис актуализирует риски возврата к протекционизму. В условиях дефицита ресурсов у частного сектора и у государства объем свободных ресурсов становится крайне ограниченным. И хотя российский рынок в целом остается перспективным, тем не менее, в силу вышеупомянутых факторов, на первый план выходит проблема пересмотра государственной политики в вопросах территориального планирования и развития. Этим обусловлена актуальность темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Фундаментальным основам планирования и развития политико-экономических систем посвящены исследования таких зарубежных и отечественных ученых, как М. Беккер, Л. Валърас, Т. Веблен, Д. Кейнс, А. Нелсон, М. Фридман, Т. Хеджес, В. Г. Венжер, Н. Д. Кондратьев, В. В. Леонтьев, В. С. Немчинов, Г. С. Струмилин, Т. С. Хачатуров и других, идеи которых не устарели и не устаревают в современных условиях развития экономики. Проблемы региональной экономики и управления региональным развитием в различных аспектах активно исследовали зарубежные ученые: У. Айзард, Х. Армстронг, Дж. Бачтлер, С. Вагенаар, У. Изард, К. Литтл, У. Моррис, П. Нийкэмп, Т. Питерс, Ф. Сникерс, М. Темпл, Дж. Тэйлор, Р. Уотермен, Л. Хоффман, Д. Юилл и др.

Вопросам использования программно-целевого метода в практике управления социально-экономическим развитием региона посвящены работы Адамеску А, Куева А, Лексина В, Райзберга Б, Лобко А, Митрофановой И, Швецова А и др Теоретическим и прикладным аспектам региональной экономики и региональной политики посвящены работы многих отечественных исследователей Среди них такие имена, как Л И Абалкин, С С Артаболовский, В М Белоусов, А Г Гранберг, В Г Введенский, В Г Игнатов, Т В Игнатова, Н П Кетова, Н И Ларина, Д С Львов, Г М Мкртычан, В Н Овчинников, С А Суспицын, А Д Некипелов, О С Пчелинцев, А И Татаркин, С Г Тяглов, В А Шабашев, А Н Швецов, Р Н Шнипер, Б М Штульберг и др

Социальные и политические аспекты предпринимательской деятельности и экономического развития регионов нашли отражение в трудах таких зарубежных авторов, как Альберт М, Гербер М Э, Друкер П Ф, Котлер Ф, Мескон М, Лашер В Р, Ли Н, Стрикленд А Дж, Томпсон А А мл, Хедури Ф, Ховард К, Эпплгейт Д и др

Свой вклад в изучение роли элит в региональном развитии внесли представители ростовской элитологической школы Понеделков А В, Старостин А М, Кислицын С А, Черноус В В и другие ученые В сфере политологического интереса в последнее время оказались существенные аспекты региональной политики развития¹, маркетинг муниципальных образований² и аутсорсинг муниципальных функций³, особенности трансформации региональной экономики субъектов Федерации⁴ Выходят в свет монографии, в которых рассматривается

¹ См Керашев А А, Болов А В Стародуб О Л Сущность социально-экономической политики региона в условиях выхода из трансформационного кризиса // Вестник АГУ 2006 № 3, Болов А В Сущность и функции региональной социально-экономической политики // Социально-экономические проблемы развития Южного макрорегиона Сб науч трудов Вып 5 - Краснодар, 2005, Киргуев А Т, Болов А В Формирование экономической политики региона // Научная мысль Кавказа Спец вып 2006

² См Амелин Д Е, Дороговцев А П Территориальный маркетинг новая идеология или адаптация корпоративного опыта? // Практический маркетинг 2006 № 12, Амелин Д Е Маркетинг муниципальных образований / Вузовская наука – региону Материалы второй всерос науч-техн конф – Волгода, 2004, Амелин Д Е Маркетинг в управлении муниципальным развитием / Экономические исследования молодых ученых сб научных работ – Волгода, 2004 Управление муниципальным экономическим развитием / Под ред Г Ю Ветрова – М, 2009

³ См Амелин Д Е Аутсорсинг муниципальных функций // Экономические и социальные перемены в регионе факты, тенденции, прогноз 2005 № 30

⁴ См Могилевский И Россия пространство как экономическая и политическая категория // Мировая экономика и международные отношения 1996 № 8, Джаримов А А Регион в едином рыночном пространстве России – Ростов н/Д, 1995, Забашта Н И Трансформация экономики ресурсов в экономику знаний как обязательное условие устойчивого развития региона (Перский край) // Известия Российского государственного педагогического университета им А И Герцена Научный журнал № 18 (44) «Аспирантские тетради» – СПб, 2007

влияние различных аспектов мирового финансово-экономического кризиса на развитие регионов и страны в целом¹ Предпринимается анализ неформальных практик взаимодействия бизнеса и власти², изучаются особенности восприятия политическими акторами специфики развития субъектов ЮФО³.

В рамках гуманитарных наук рассматривалось правовое регулирование территориального планирования⁴, в политических науках влияние реформ на территориальное развитие⁵, зарубежный опыт комплексного развития регионов⁶, территориальное планирование и развитие через призму экономической безопасности регионов⁷, в том числе и роль региональных кластеров⁸ и городов как центров развития⁹, особенности регионального воспроизводства политической и экономической ресурсной базы¹⁰

¹ См Лужков Ю М Транскапитализм и Россия – М, 2009, Мир после кризиса Глобальные тенденции – 2025 меняющийся мир – М, 2009

² См Мирошниченко И В, Фомин С А, Стоякин В В Неформальные политические практики корпоративного бизнеса в регионе (на примере Краснодарского края) // ПОЛИТЭКС 2008 № 4

³ Российский Кавказ Книга для политиков / Под ред В А Тишкова. - М, 2007

⁴ См Бугаевская В В, Бугаевский С Ю Правовое регулирование территориального планирования / Состояние и основные направления развития землеустройства в Российской Федерации монография / Под ред С Н Волкова - М, 2006 С 92-101, Мау В, Ступин В Очерки политической экономии российских регионов // Вопросы экономики, 1995 № 10, Колесников Ю С Регионализм в экономике // Научная мысль Кавказа 1997 № 4

⁵ См Лексин В, Швецов А Общероссийские реформы и территориальное развитие // Российский экономический журнал 1999 № 4 С 11-12, Региональные стратегии и технологии экономического развития / Под ред проф Т В Игнатовой – Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 1999 Гл 6 С 98-107, Адлмеску А, Кистанов В Региональные программы перспективные вопросы // Экономист 1997 № 3

⁶ См Долятовский В А Зарубежный опыт комплексного развития регионов // Регионоведение 1994 № 2-3

⁷ См Блинов Н М Экономическая безопасность центра и регионов // Известия вузов Северо-Кавказский регион 1996 № 2 С 32 – 34, Белоусов В М Экономическая безопасность региона (принципы построения и основные блоки программы) / Экономические проблемы становления рынка в России Ростов н/Д, 1996 С 17 – 18, Гуськов Н С, Земьякин В Е, Крюков В В Экономическая безопасность регионов России - М, 2000, Евдокимова Л А Экономическая безопасность России системный анализ // Гуманитарный ежегодник № 3 – Ростов н/Д, 2004 С 141 – 162

⁸ Хэнсон Д Роль производственных кластеров (сетей предприятий в развитии регионов) // Общество и экономика 1994 № 2

⁹ Велихов Л А Основы городского хозяйства. – М, 1996, Белоусов В М Город как экономическое пространство / Сб "Проблемы муниципального управления" – Таганрог, 1998 С 17-19, Занадворов В С, Занадворова А В Экономика города - М, 1998, Кобилев А Г Город в трансформирующемся обществе управление социально-экономической жизнедеятельностью – Волгоград, 1999

¹⁰ См Пчелинцев О С, Любовный В Я, Боянина А Б Регулирование воспроизводственного потенциала как основа региональной политики // Проблема прогнозирования 2000 № 5 С 62-67, Маршалова А Новоселов А Основы теории регионального воспроизводства - М, 1998, Ларина Н И Воспроизводственный аспект в региональной политике // Регион экономика и социология 2003 № 3 С 39-44

Особое место в проводимых исследованиях занимает осмысление роли новых технологий в региональном развитии¹, в выработке стратегии инновационного развития² Исследователи пытаются выявить закономерности роста экономического потенциала развития³, при этом выясняется междисциплинарный характер проблем с упором на изучение влияния решений государственной и муниципальной власти на региональное развитие и планирование

Изучение теоретических разработок и практики управления развитием регионов показывает, что вопросы теории и методологии регионального стратегирования в части управления развитием взаимосвязанных сфер жизнедеятельности региона не получают достаточной научной интерпретации На заполнение указанной научной лакуны ориентировано настоящее диссертационное исследование

Объект исследования – государственная политика России в сфере территориального планирования и развития

Предмет исследования – практики реализации государственной политики в сфере территориального планирования и развития на примере Юга страны

Цель исследования – изучение и установление процессов трансформации государственной политики в сфере территориального планирования и развития в процессе модернизации, в том числе и в условиях мирового финансово-экономического кризиса

Задачи исследования:

- дать оценку состояния государственной политики территориального планирования и развития,
- сформулировать основные стратегические цели реализации государственной политики территориального планирования и развития в кризисный и посткризисный периоды,

¹ См Арканьикова МС Информационная открытость как ресурс конкурентоспособности регионов концептуальные подходы и практические рекомендации – СПб Изд-во Политехи ун-та, 2008

² Викторов А, Румянцев А Стратегия инновационного развития регионов // Экономист 1998 № 6, Гусева К Регулирование инвестиционной деятельности в депрессивных регионах // Экономист 1997 № 5 С 42-49

³ См Ларина Н И, Кисельников А А Региональная политика в странах с рыночной экономикой – М, 1998, Штульберт Б М, Введенский В Г Региональная политика – М Гелиос АРС, 2000, Павленко С Регионы и региональная политика // Вопросы экономики 1994 № 9 Хомемянский Б Н Экономический потенциал социальной инфраструктуры региона // Регион экономика и социология 1996 № 4, Маркова Н Региональная политика государства на современном этапе // Экономист 1997 № 11, Масаков В Региональная социально-экономическая асимметрия // Вопросы статистики 1998 № 11

- дать оценку состояния внедрения инноваций в регионах с точки зрения их влияния на территориальное развитие,
- установить влияние территориального планирования проектов, связанных с созданием инфраструктуры Олимпиады 2014 года, на развитие субъектов ЮФО,
- оценить эффективность действий руководителей субъектов Федерации ЮФО в условиях мирового финансово-экономического кризиса,
- определить возможность использования в условиях кризиса существующих инструментов оценки экономического развития, а также инвестиционной оценки состояния и перспектив территориального развития как на макроуровне, так и на микроуровне

Теоретико-методологической основой исследования являются общенаучные принципы научного познания, диалектический, структурно-функциональный методы, системный подход, позволяющие раскрыть особенности государственной политики в сфере территориального планирования и развития на современном этапе развития страны и входящих в ее состав регионов.

Государственная политика в вопросах территориального планирования и развития рассмотрена в контексте элитологической теории. Рассмотрение поведения политических акторов, задействованных в процессах реализации контрольной функции государственной власти, осуществлено с использованием понятия «политическая культура» (Г Алмонд, Г Пауэлл)

Эмпирическую базу для авторских оценок и обобщений составляют результаты собственных исследований автора диссертации по тематике территориального планирования и развития, результаты исследований ВЦИОМ, Аналитического Центра Юрия Левады, иных исследовательских организаций. В качестве эмпирического материала авторам использованы результаты вторичного анализа официальных данных органов государственной статистики Российской Федерации, политические факты, опубликованные в прессе

Научная новизна диссертации в содержательном плане состоит в следующем

- доказано, что в субъектах Федерации, в муниципальных образованиях имеются многочисленные дисфункции в долгосрочном политическом и экономическом территориальном планировании и развитии,

в связи с чем обоснована необходимость разработки законодательства, регулирующего господдержку и развитие депрессивных территорий,

- сформулированы основные стратегические цели реализации государственной политики территориального планирования и развития в кризисный и посткризисный периоды,

- доказано, что в регионах нет достаточного количества рыночных механизмов поддержки ориентированного на развитие территорий инновационного бизнеса, в связи с чем предложена модель территориального планирования и развития, предусматривающая создание кластеров инновационных технологий,

- выявлена взаимосвязь территориального планирования проектов, связанных с созданием инфраструктуры Олимпиады 2014 г с процессами развития субъектов ЮФО,

- установлено, что в условиях мирового финансово-экономического кризиса действия руководителей субъектов Федерации в ряде случаев инерционны, они слабо учитывают изменение социально-политической и экономической ситуации в регионах,

- установлена необходимость разработки новых инструментов оценки экономического развития, а также инвестиционной оценки состояния и перспектив территориального развития как на макроуровне, так и на микроуровне

Наиболее существенные научные результаты, полученные лично соискателем и выносимые на защиту

1 Перспективы повышения качества территориального планирования и развития связаны с устранением дисфункции в долгосрочном политическом и экономическом территориальном планировании и развитии с развитием самостоятельности при принятии соответствующих решений в рамках расширения полномочий субъектов Федерации Жизнь потребует принятия на федеральном уровне закона, регулирующего вопросы господдержки и развития депрессивных территорий в стране Обществу должны быть предъявлены ориентиры развития, обеспечено обсуждение возможностей эффективного использования имеющихся на территориях ресурсов

2 Основными стратегическими целями реализации государственной политики территориального планирования и развития в кризисный и посткризисный периоды являются сохранение производственного потенциала регионов, сохранение рабочих мест при одновременном повышении производительности труда, мобилизация социаль-

ной активности и инициативы на поиск вариантов преодоления кризиса, формирование базы посткризисного развития на основе приоритетов динамичного и устойчивого экономического роста

3 В регионах должно быть задействовано достаточное число рыночных механизмов поддержки ориентированного на развитие территорий инновационного бизнеса. В субъектах ЮФО – разработаны долгосрочные программы внедрения компьютерных технологий, в том числе технологий ГЛОНАСС нацеленных на повышение производительности труда как в сфере государственного (муниципального) управления, так и в бизнесе. Представляется целесообразным внедрение в регионах обновленной модели территориального планирования и развития, предусматривающей создание кластеров инновационных технологий.

4 Рекреационный потенциал большинства регионов Юга России (за исключением черноморского побережья), в основном остается нераскрытым. На примере олимпийских объектов в Сочи продемонстрирован сдвиг в территориальном развитии от небольших, частных к крупным инфраструктурным проектам, инициируемым муниципалитетами, областями и федеральным центром.

5 Мировой финансово-экономический кризис практически в равной степени коснулся всех регионов Кавказа. В условиях приближения кризиса, властями регионов Юга России не всегда была обеспечена ориентация на превентивные действия, аудит будущих проблем и принятие мер, направленных на их нейтрализацию. Действия ряда руководителей субъектов Федерации в этом отношении в ряде случаев остаются инерционными, слабо учитывающими изменение социально-политической и экономической ситуации в регионах.

6 Кризис продемонстрировал необходимость разработки новых инструментов оценки экономического развития, а также инвестиционной оценки состояния и перспектив территориального развития как на макроуровне, так и на микроуровне. Связанная с кризисом нестабильность создает новые политические риски, которые обнажают старые проблемы, накопившиеся в сфере территориального планирования и развития за предыдущие десятилетия.

Научно-практическая значимость исследования. Результаты, полученные в диссертации, могут быть использованы при разработке малоизученных вопросов теории регионального развития, при дальнейшем изучении путей развития институтов демократии и государственного управления, в преподавании курсов политологии.

Апробация работы. Результаты исследования докладывались на конференциях, были опубликованы в брошюре и 3 статьях, в том числе и в журнале из списка ВАК РФ («Власть») Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры политологии и этнополитики СКАГС.

Структура работы. Диссертация общим объемом 121 страница состоит из введения, трех глав (включающих 8 таблиц), заключения Библиография содержит 161 название

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещается степень ее разработанности, определяется цель и задачи исследования, его предмет и объект, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется научная новизна и выносимые на защиту положения

Глава 1. «Теоретико-методологические обоснования государственной политики в сфере территориального планирования и развития» является базовой с точки зрения определения методологии исследования, выбора исследовательского инструментария Соискатель отмечает, что попытки использования в российской практике инструментария стратегического планирования, наработанного зарубежными теоретиками и практиками, не принесли желаемого результата в связи с недостаточным учетом в указанном инструментарии особенностей отечественной экономики и политического устройства, выражающихся в сложной структуре взаимоотношений хозяйствующих субъектов, отношений собственности, государственного регулирования и территориальных масштабов

Региональная государственная политика в сфере территориального планирования и развития рассматривается автором диссертации как целенаправленное *регулирующее воздействие органов власти* на процессы экономического развития территорий, которое, во-первых, осуществляется посредством рационального использования экономических, социальных и иных механизмов и инструментов, и, во-вторых, направлено на стабильное улучшение качества общественных услуг и повышение благосостояния населения *Субъектами политического действия* государственной политики выступают граждане, органы власти и управления, коммерческие и некоммерческие акторы

Объектом государственной политики России в сфере территориального планирования и развития выступают территориальные

структуры, сформированные по политико-административным, экономическим, экономико-географическим и иным основаниям. Сложившиеся социально-экономические условия многих субъектов РФ не позволяют даже в первом приближении говорить о сбалансированном развитии. Регионы Юга отличаются большим разнообразием географического положения, природно-климатических условий, демографической ситуации, исторически сложившимся местом в национальном хозяйственном комплексе. Автор диссертации рассматривает недостатки существующих схем территориального планирования и развития.

Разрабатываемые в настоящее время концепции и прогнозы развития территорий, как правило, не увязываются с проблемами экономической безопасности. Тем не менее, *безопасность* следует рассматривать в качестве важнейшей характеристики экономической системы региона. В частности, слабо налаженная обратная связь региональных администраций с хозяйственными субъектами является одним из существенных препятствий в проведении федеральной и региональной экономической политики.

По мнению автора диссертационного исследования, государственная политика в сфере территориального планирования и развития, преследует две взаимообусловленные цели:

– первая цель *социального характера*, она связана с рациональным использованием имеющихся в субъектах Федерации и муниципальных образованиях ресурсов для развития инфраструктуры и роста человеческого капитала,

– вторая цель *коммерческо-экономического характера*, она связана с увеличением инвестиционной привлекательности территорий.

До недавнего времени достижение указанных целей осуществлялось в рамках краткосрочно ориентированного подхода. Однако, примеров успешных попыток стратегического планирования становится все больше, чему способствуют объективные экономические факторы, а также деятельность законодательной власти по принятию на федеральном и региональном уровнях нормативных актов и иных правовых документов. Одним из таких примеров регионального нормотворчества является разработка стратегии развития Волгоградской области до 2025 г., которая основывается на Стратегии развития Южного макрорегиона России. Разработана она Южной секцией содействия развитию экономической науки Отделения общественных наук Российской академии наук.

Существует множество факторов негативно влияющих на бизнес-климат в регионах. В условиях резко возросшей неопределенности трендов экономического развития, непонимания экономическими акторами реальной стоимости бизнеса, его способности генерировать доход, затруднений в получении доступа к целевым источникам кредитования, неясности с развитием инфраструктуры и роли в развитии структур региональной власти, реальная политика в сфере территориального планирования и развития подвержена влиянию множества трудно формализуемых факторов, негативно сказывающихся как на положении регионов, так и страны в целом.

Сложность объектов государственного управления предусматривает необходимость использования системного анализа. В качестве иллюстрации данного тезиса соискатель рассматривает особенности перечня сфер жизнедеятельности региона. В последние годы вопросы территориального развития передаются в ведение специализированных структур региональных и муниципальных администраций. Автор приводит таблицу типового распределения функций Управления стратегического развития городской администрации. Аналогичные функции (с учетом специфики региональной экономики) реализуются и в администрациях субъектов Федерации.

Далее соискатель рассматривает особенности осуществления государственного регулирования экономических процессов в регионах, а также специфику аутсорсинга государственных и муниципальных функций, который, по его мнению, является одним из перспективных современных направлений территориального развития.

На региональном уровне в последние годы органами государственной и муниципальной власти достаточно широко используется программно-целевой метод для решения тех или иных задач регионального развития. Для решения указанной задачи необходимо рационально использовать сосредоточенные в различных фондах территориального развития ресурсы.

Диссертант объясняет сложность выбора представителями органов государственной и муниципальной власти оптимальных управленческих решений несовершенством методологического инструментария. В частности, недостаточно проработан и научно обоснован организационно-методический механизм оценки уровня социально-экономического развития территории в контексте реализации региональных программ.

Властная вертикаль в условиях Северного Кавказа могла бы сыграть позитивную роль, способствуя его развитию, но это не всегда происходит. В настоящее время решение вопроса о стратегическом развитии этих территорий становится одним из самых важных в политике федеральных властей.

Для развития территорий объективно необходимо увеличение инвестиций. В указанном отношении Юг России является гетерогенной территорией. Олимпийский проект в Сочи по инвестиционной емкости и привлекательности перевешивает все иные направления развития. В вопросах развития территориального развития Юга России крайне незначительна роль Южного федерального университета и Южного научного центра Российской академии наук, что негативно сказывается на научном обосновании соответствующих управленческих воздействий региональных властей.

Вторая глава диссертационного исследования носит название «**Инновационные технологии в сфере телекоммуникаций и инфраструктурные проекты Олимпиады 2014 года как рычаги государственной политики развития Юга России**». Как было показано в первой главе диссертационного исследования, существующим в регионах современной России модели территориального планирования и развития присущи системные дисфункции. Представляется, что только системное внедрение инновационных технологий позволит преодолеть разрыв в межрегиональном развитии и обеспечить переход страны на качественно новый уровень экономического развития.

Парадигма развития ориентирована на экономику знаний. Конкурентоспособность региональных экономик, отвечая на определенные потребности рынка, с каждым годом все больше зависит от способности трансформироваться в соответствии с изменяющимися экономическими условиями. Соответственно, система государственного управления должна перестраиваться на интенсивное использование больших объемов знаний и возможностей информационных технологий.

Знание становится основным источником богатства регионов, бизнеса и граждан, но оно может также стать основным источником неравенства среди акторов территориального развития. Знание всегда было компонентом человеческих обществ, но что сегодня становится радикально новым – это скорость его накопления и распространения, благодаря информационным и телекоммуникационным технологиям. Во всем мире рынки и государственные учреждения перепроектиру-

ются по новым правилам, основанным на новых возможностях обмена информацией. Сеть Интернет становится инфраструктурной базой этой новой парадигмы.

Регионы Юга России так или иначе, но отстают в этом переходе, а потому правящие элиты должны учиться многому у технологически развитых субъектов Федерации как России, так и других стран. Формирование новых конкурентоспособных инструментов территориального развития должно ориентироваться на новые диапазоны возможностей, появляющихся в рамках экономики, ориентированной на меритократизм.

Получивший в последние годы широкое распространение термин «новая экономика» некоторыми исследователями сводится к программному обеспечению, компьютерным устройствам и новым финансовым рынкам. Но это – только вершина айсберга. Под воздействием информационных технологий и передачи данных изменениям подвергаются все сектора экономики: услуг, промышленного производства, сельского хозяйства. Термин «информационное общество» отражает всю глубину происходящих изменений.

В современных экономических условиях инновационные структуры становятся точками роста постиндустриальной экономики. Выход видится в более широком привлечении к «технократов» (специалистов с инженерно-техническим или естественно-научным образованием и опытом работы в качестве инженеров, конструкторов, производственных руководителей) к процессам планирования и управления, как на федеральном, так и на региональном уровне.

Необходимо признать, что инфраструктура поддержки инновационных проектов в регионах ЮФО только в последние годы начала входить в планы территориального развития. На настоящий момент в стране нет закона об инновационной деятельности – в этом контексте региональное законодательство зачастую опережает общероссийское.

В этом отношении чрезвычайно важна роль межрегионального сотрудничества в сфере обмена опытом внедрения инновационных технологий. Соискатель приводит примеры такого сотрудничества. На взгляд автора настоящей диссертации в субъектах ЮФО должны быть разработаны долговременные программы внедрения технологий ГЛО-НАСС как в сфере государственного (муниципального) управления, так и в бизнесе. Внедрение информационных технологий, в том числе и системы глобального позиционирования ГЛОНАСС, является объективной необходимостью. Упомянутые технологии направлены на по-

вышение производительности труда в госсекторе, они также являются инструментом повышения открытости власти

По мнению соискателя, проблему расширения внедрения инноваций в сферу территориального развития необходимо решать с трансформации существующей в стране и в регионах системы образования. Для того чтобы уменьшить «утечку мозгов» необходимо кардинально трансформировать модель организации инновационной деятельности в регионах.

Вышеизложенное позволяет автору диссертации предложить модель территориального планирования и развития, предусматривающую создание кластеров инновационных технологий. Основными задачами создаваемых кластеров являются

- определение глобальной стратегии для экономики знания с социальным включением со значениями в различной экономической и социальной политике,
- стимулирование инвестиций в исследовательские и внедренческие проекты путем использования возможностей налоговой политики и организации структур общественно-частного партнерства,
- улучшение макроэкономической координации с более ясным определением роли каждого актора и каждого уровня принятия решений, связанных с внедрением инновационных технологий,
- фокусирование экономических реформ на расширение потенциала для роста ВВП и комплексного внедрения инноваций,
- разработка научно обоснованных планов относительно создания институтов информационного общества на уровне регионов,
- координирование межрегиональной политики с целью расширения научно-исследовательского и внедренческого эффекта инноваций,
- перманентное внесение изменений в образовательные программы в рамках традиционных форм образования и систем обучения,
- преобразование региональных социальных моделей, увеличение вложений интеллектуального капитала в людей, при усилении работы по преодолению социального исключения в его старых и новых формах (технологической и информационной неграмотности),
- внедрение инноваций в процессы политического управления с целью улучшения координации, контроля, ответственности элиты за рост технологического потенциала региона

На практике выполнение любой стратегии требует соответствующего политического механизма, *то есть* центра управления на

региональном уровне с полномочиями координации политики в сфере инноваций Деятельность центра должна быть открытой для всех заинтересованных в координации деятельности акторов Открытость должна стимулировать обмен опытом и сотрудничество

Безусловно, предлагаемая идея требует дополнительной проработки, тем не менее в настоящее время можно наблюдать отдельные элементы координации действий заинтересованных акторов в рамках государственной политики в сфере территориального планирования и развития объектов зимней Олимпиады 2014 г в Сочи

Политическими акторами, участвующими в реализации государственной политики в сфере территориального планирования и развития объектов зимней Олимпиады 2014 г выступают международные организации, российские федеральные, региональные и муниципальные структуры власти и управления, структуры бизнеса и отдельные граждане Подготовка к Олимпиаде стала не только крупнейшим инфраструктурным проектом ЮФО, но и оказала влияние на консолидацию российского общества, в подтверждение чего диссертант приводит данные социологических исследований

Важнейшими инструментами территориального развития и привлечения инвестиций выступают территориальный брендинг и маркетинг Эти понятия соискатель раскрывает применительно к теме диссертационного исследования По его мнению, внешний и внутренний территориальный брендинг большинства субъектов ЮФО чрезвычайно низок, что обусловлено политической нестабильностью, связанной как с террористическими акциями, так и с дотационным характером функционирования региональных экономических систем Имидж территорий в современном мире становится важным экономическим ресурсом и одним из ключевых факторов конкурентоспособности региона, города или страны В указанном контексте достаточно показательным, что рекреационный потенциал большинства регионов Юга России (за исключением черноморского побережья), остается нераскрытым

Инфраструктура Сочи пока не готова к массовому наплыву туристов из-за рубежа не соответствует международному уровню туристический сервис, плохо развита транспортная инфраструктура, низкий уровень обеспечения безопасности приезжих и т д и т п Все вышеуказанное является просчетами в территориальном планировании и развитии курортов Краснодарского края

В условиях мирового финансово-экономического кризиса благоприятная ситуация сложилась с привлечением на олимпийские объекты квалифицированной рабочей силы. Олимпийский проект оказал влияние не только на территориальное развитие Сочи, но и на другие города региона.

В третьей главе диссертационного исследования «Реализация и особенности государственной политики территориального планирования и развития в кризисный и посткризисный периоды» рассмотрены особенности реализации государственной политики территориального планирования и развития в кризисный и посткризисный периоды. Как замечает соискатель, хотя в настоящий момент данная проблематика только начинает попадать в фокус публичной дискуссии, тем не менее, уже накопленные знания позволяют вести речь о существенных трансформациях политики федерального центра в вопросах территориального планирования.

Инструментами государственной политики содействия регионам стало участие федеральных министерств и ведомств в создании антикризисных штабов, разработка региональных антикризисных программ в части их увязки с федеральными программами. Федеральная власть пошла по пути предоставления регионам большей свободы управленческих решений в вопросах распределения субвенций для решения первоочередных задач поддержки экономики и инфраструктуры регионов, сельского хозяйства, социальной сферы, инфраструктурных проектов.

В субъектах же Федерации финансово-бюджетная политика ориентируется не только на территориальное развитие, а на восстановление докризисной занятости населения и нормальных условий кредитования краткосрочных проектов. Решение указанной задачи могло бы подтвердить высокий уровень управления экономическим развитием территорий, однако указанный дискурс является не характерным для большинства субъектов Федерации. Достаточно показательным, что в условиях кризиса из-за несовершенства системы принятия управленческих решений некоторые субъекты Федерации не получают даже предназначенные им средства.

Финансово-экономический кризис заставляет власти регионов Юга России сокращать расходы (в том числе и на переподготовку чиновников), поскольку бюджеты столкнулись с сокращением налоговых доходов. В основном секвестр затронул административные траты и

инвестиционные проекты, что крайне негативно сказалось на территориальном планировании и развитии

Необходимо активизировать внимание на разбалансированности региональных и муниципальных бюджетных систем, что крайне негативно отражается на сфере развития территорий. Предусмотренное Правительством РФ расширение возможностей субъектов Федерации по поддержке сбалансированности муниципальных бюджетов осталось нереализованным.

Общий спад экономической активности выражается, в первую очередь, в сокращении внутреннего спроса и отсутствии новых контрактов для бизнеса и развития инфраструктуры территорий. Власти вынуждены отказаться от ранее принятых и не начатых новых расходных обязательств, прежде всего в капитальном строительстве и развитии инфраструктуры.

Кризис обострил существовавшие на Юге России проблемы в сфере налогового стимулирования создания новых рабочих мест на предприятиях всех форм собственности, в поддержке самозанятости социально уязвимых групп населения, а также трудоустройстве молодежи, выходящей на рынок труда, о чем свидетельствуют материалы экономического мониторинга, осуществляемого федеральной властью.

В условиях кризиса очень сложно продвигать начатые проекты территориального развития и отказаться от них уже невозможно, и довести до конца весьма проблематично в силу отсутствия внешних инвестиций и банковских кредитов. Региональные власти находятся перед выбором – или вкладывать деньги в развитие экономики, или консервировать кризисные явления на годы, забыв о территориальном планировании и развитии.

Одним из инструментов противодействия росту безработицы является разработка на региональном и на муниципальных уровнях инвестиционных проектов развития территорий с учетом повышения доли общественных работ. Привлечение финансирования под такие проекты возможно под гарантии субъекта Федерации. Проекты инфраструктурного плана позволяют связать имеющиеся на рынке свободные средства и не допустить раскручивания спирали инфляции.

Для будущего развития регионов опасен отказ от модернизации инфраструктуры, в том числе, строительства новых дорог, развития инфраструктуры телекоммуникаций, энергетических объектов. Для предотвращения этого в регионах должны быть разработаны научно

обоснованные программы территориального планирования и развития в кризисный и посткризисный период

В указанном контексте достаточно показательным, что в условиях разразившегося в 2008 г мирового финансово-экономического кризиса зарубежные инвесторы стали выводить средства с российского рынка, что еще больше усугубило масштаб возникших перед региональными властями проблем. Важно учитывать, что для значительной части населения и потенциальных инвесторов Северный Кавказ многие годы воспринимается как зона политической и экономической нестабильности, о чем свидетельствуют приводимые соискателем данные социологических исследований.

Кризис поставил под угрозу реализацию многих системообразующих инвестиционных проектов, и именно региональные власти должны оказать содействие их завершению. Приоритетными должны быть инвестиции в человеческий капитал, поскольку управленческий голод обострится, когда экономика начнет оживляться. Однако понимания этого нет ни в руководстве регионов Юга России, ни у представителей бизнеса.

Кризис продемонстрировал необходимость разработки новых инструментов оценки экономического развития и инвестиционной оценки состояния и перспектив территориального развития. Соискатель акцентирует внимание на вопросах учета в государственной политике территориального развития вопросов, связанных с энергосбережением, развития малого бизнеса и повышения производительности труда.

Поскольку кризис носит общемировой характер, необходимо осуществлять анализ опыта антикризисного управления как на региональном и общедоказательном уровнях, так и лучших решений других стран. При адаптации зарубежного опыта управления в условиях кризиса необходимо принимать во внимание факт, что любая антикризисная программа строится на анализе специфики системы управления, характерной для того или иного конкретного муниципального образования, региона или страны в целом. Выбор стратегии и тактики развития должен осуществляться с учетом существования связей между отдельными элементами региональной экономики, принципами и управленческими процессами в госструктурах и бизнесе. В данном контексте зарубежный антикризисный менеджмент по мнению диссертанта следует рассматривать исключительно во взаимосвязи с общими нор-

мами антикризисного управления, принятыми в российской практике и реалиями реализации антикризисных мер

Масштабные задачи требуют объединения усилий и концентрации ресурсов всех уровней власти, бизнеса и финансового сектора на приоритетах антикризисной программы. В регионах Юга России должны быть выбраны отрасли экономики, способные дать надлежащий мультиплексный эффект в вопросах территориального планирования и развития

На взгляд автора диссертации, *основными стратегическими целями* реализации государственной политики территориального планирования и развития в кризисный и посткризисный периоды являются

- сохранение производственного потенциала регионов,
- сохранение рабочих мест при одновременном повышении производительности труда,
- мобилизация социальной активности и инициативы на поиск вариантов преодоления кризиса,
- формирование базы посткризисного развития на основе приоритетов динамичного и устойчивого экономического роста

Стратегические ориентиры государственной политики территориального планирования и развития в кризисный и посткризисный периоды

- создание промышленных комплексов, основанных на высоких наукоемких и информационных технологиях, снабженных энергосберегающими устройствами,
- реорганизация региональных производственных систем с учетом экономичного использования всех видов ресурсов (в пределах крупных индустриальных центров, агломераций, территориальных образований),
- переориентация экономической деятельности на выпуск конечного готового продукта,
- улучшение параметров социального развития и стандартов уровня жизни населения,
- проведение институциональных преобразований, то есть обеспечение конституционных основ социальной рыночной экономики с инструментами демпфирования кризисных проявлений,
- обеспечение максимальной доступности всех слоев населения информацией, определяющей его благополучие,
- развитие современной транспортной инфраструктуры,

- развитие санаторно-рекреационного комплекса,
- предотвращение депопуляции населения и повышение интеллектуально капитала

Результатом достижения стратегических ориентиров должен стать как качественно высокий уровень развития региональной экономики, так и переход государственной политики территориального планирования и развития на качественно новый уровень. Современная политика в рассматриваемой сфере сформирована усилиями специалистов советского и первого постсоветского поколений ученых и практиков. Много десятилетий эта политика менялась только в деталях и, кризис показал, что настало время качественных изменений, адекватным задачам развития страны в третьем тысячелетии.

В заключении диссертационного исследования подводятся итоги, обобщаются результаты и формируются основные выводы диссертационного исследования, которые свидетельствуют о выполнении поставленных задач, а также описываются наиболее важные перспективы дальнейших исследований.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1 Резван И В Инновации как инструмент развития регионов ЮФО // Власть 2009 № 9. – 0,5 п. л. (ведущий журнал из списка ВАК)

2. Резван И В Государственная политика территориального планирования и развития в кризисный и посткризисный период – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2009 – 2,3 п л (брошюра)

3 Резван И В Государственная инновационная политика в современной России региональный аспект / Политические институты и процессы в современном российском обществе – Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2009. – 0,5 п.л

4 Резван И.В Особенности государственной политики территориального развития в контексте проведения Олимпиады 2014 года в Сочи / Политические институты и процессы в современном российском обществе – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2009 – 0,4 п.л

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы www.skags.ru

Подписано в печать 08 10.09 Формат 60х84/16
Усл. п л. 1,0 п л. Тираж 100 экз. Заказ № 32/10
Ризограф СКАГС. 344002, г.Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70