



На правах рукописи

Табачков Кирилл Геннадьевич

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО
ИННОВАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Специальность 23.00.02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии.

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

12 ДЕК 2008

г. Нижний Новгород
2008

Работа выполнена на кафедре международных отношений ГОУ ВПО
«Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»

Научный руководитель: доктор исторических наук,
профессор Колобов Олег Алексеевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук,
профессор Каптерев Сергей Евгеньевич

кандидат политических наук
Сулова Татьяна Леонидовна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Нижегородский
государственный лингвистический
университет им. Н.А. Добролюбова»
(г. Нижний Новгород)

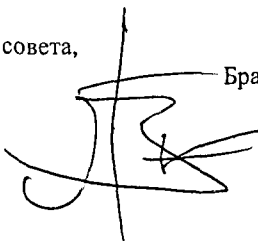
Защита состоится 16 декабря 2008 г. в 13 часов на заседании
Диссертационного совета Д-212.166.10 при Нижегородском
государственном университете им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603005,
Нижний Новгород, ул. Ульянова, д.2, факультет международных
отношений ННГУ, ауд.315.

С диссертацией можно ознакомиться в Фундаментальной библиотеке
Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского
по адресу: 603950, Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23, корпус 1.

Автореферат разослан 10 ноября 2008 г.

Ученый секретарь Диссертационного совета,
доктор исторических наук, профессор

Браницкий А.Г.



I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Круг проблем, с которыми столкнулось Российское государство в 1990-х – начале 2000-х гг., был настолько широк и разнообразен, что фактически охватывал все без исключения сферы жизни общества. Распад экономической системы государства, стагнация в основных промышленных отраслях, разрушение существовавших механизмов социальной поддержки населения, а также культуры народа и многие другие кризисные явления разной степени интенсивности значились среди основных проблем, которые предстояло решить российским властям. Однако следует признать, что некоторые из них являлись лишь прямым следствием кризиса самой системы государственного управления, распада политических связей между регионами государства. Другие же, имея в своей основе чисто экономические факторы, многократно усиливались влиянием политического кризиса.

Последний выразился в первую очередь в потере руководством страны многих рычагов управления, а позднее и доверия со стороны населения. Эти процессы были характерны для властных структур всех уровней, но с особой драматичностью протекали на уровне региональном. Здесь столкнулись сразу две негативные тенденции. С одной стороны, обладая весьма ограниченными ресурсами и не получая поддержки из федерального центра, сосредоточенного на решении неотложных общегосударственных задач, региональные власти пытались приспособиться к новым условиям бессистемно меняли собственную структуру. С другой - продолжали слабнуть связи между центром и регионами, что порой даже создавало угрозу территориальной целостности государства. В связи с развитием этих тенденций во второй половине 1990-х годов встал вопрос о необходимости концептуальных изменений на региональном уровне государственного строительства.

Но и в начавшийся в 2000 г. период президентства В.В. Путина продолжались споры относительно принципов регионального управления и оптимального распределения полномочий между центром и регионами. Разработанная администрацией В.В. Путина и начавшая реализовываться концепция регионального управления не имела единодушной поддержки в обществе, а оппозиционные политические силы даже объявили ее неконституционной.

Таким образом, вопрос о региональном аспекте государственного строительства в РФ является весьма актуальным. Настоятельно требуется не только анализ имевших место в 1990-х годах попыток реформ регионального управления, но и оценка эффективности современной системы, а также ее будущих перспектив.

Степень научной разработанности проблемы. Проблема регионального управления неоднократно становилась предметом интереса исследователей. При этом подвергался изучению и заявленный в качестве хронологических рамок работы временной период. Заслуживают пристального внимания исследования российских экономистов и географов, внесших значительный вклад в разработку региональной политики, таких как А.Г. Гранберг, Ю.А. Борко, И.М. Бусыгина, Л.В. Беспалова, А.Я. Лившиц, А.В. Новиков, Л.В. Смирнягин, И.П. Барабанов, С.И. Козлов, В.В. Масленников, Н.М. Федоренко, О.С. Пчелинцев, М.Н. Узяков, Б.М. Штульберг, А.С. Намазова, А.И. Татаркин, Т.В. Игнатова, Л.И. Глухарев и др. Следует однако заметить, что период 2000-2008 гг., как правило, вызывает куда больший интерес, хотя совершившиеся в это время преобразования во многом были подготовлены в более ранний период. Зачастую работы в данной области носят описательный характер и не уделяют достаточного внимания технологиям регионального управления. Также достаточно редко встречается стремление рассмотреть эволюцию подходов к региональной политике после распада СССР. В качестве вы-

дающегося аналитического исследования можно отметить монографию А.В. Усягина «Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт». В целом, представляется недостаточным количество обобщенных исследований всего опыта преобразований регионального управления в Российской Федерации.

Эмпирическая база диссертационного исследования включает оригинальные документы, подавляющее большинство которых являются официальными документами органов власти Российской Федерации. Тем не менее, при анализе зарубежного опыта региональной политики использовались документы правительств европейских стран. Их анализ позволил разрешить такие задачи как: рассмотреть зарубежные модели регионального управления и сделать вывод о возможности адаптации лучшего зарубежного опыта в России. Документы и материалы подобного рода составляют первую группу источников.

Вторая, наиболее многочисленная группа источников объединяет в себе нормативно-правовые акты Российской Федерации, напрямую касающиеся проблем государственного строительства. Особая роль здесь отводится Федеративному договору, Конституциям РФ и ее субъектов. Эти документы, несомненно, являются основополагающими при изучении региональной политики РФ.

В третью группу включены разного рода проекты реформ территориального управления. Документы этого типа также весьма полезны для анализа заявленной тематики, поскольку представляют собой неосуществленные управленческие схемы.

Четвертая группа источников, объединяющая интервью официальных лиц, сообщения органов власти и статистические данные также играет значительную роль в диссертационном исследовании. Источники подобного рода не только дополняют анализ проблематики, а зачастую в них раскрывается суть закрепленных в нормативно-правовых актах положений.

Объектом настоящего исследования является система регионального управления Российской Федерации, а **предметом** – развитие российских моделей регионального строительства и управления в 1991-2008 гг. Следует особо отметить, что анализ подобной проблематики в определенной степени потребовал изучения зарубежного опыта региональной политики, представленного в работе достижениями государств ЕС.

Хронологические рамки исследования соответствуют временному периоду с 1991 по 2008 гг., характеризовавшемуся множеством важнейших политических преобразований, в том числе и в сфере регионального управления. Что касается верхней временной границы, то ее обоснование достаточно просто – именно в этот период произошли драматичные перемены во всей политической системе Российского государства, включая и ее региональный уровень. Остро встал вопрос о создании новой системы регионального управления, основанной на инновационных подходах. В 2008 г. были приведены к своему логическому завершению инициативы администрации В.В. Путина в сфере регионального управления. Создание федеральных округов, а также целый ряд других преобразований к этому времени окончательно утвердились в российской политической действительности и могут стать предметом научного анализа.

Цель исследования состоит в том, чтобы, обобщив опыт российского государственного строительства, оценить сформированную российскими властями к 2008 г. структуру регионального управления: ее достоинства, недостатки и перспективы развития. Для достижения поставленной цели следовало решить несколько **исследовательских задач**:

1. Оценить значение теоретических основ региональной политики, включая классификацию регионов и разработку концептуальных документов по их развитию.
2. Рассмотреть опыт проведения эффективной региональной политики в наиболее развитых странах Западной Европы.

3. Изучить попытки федерального Правительства РФ по созданию системы регионального управления в 1990-х гг., основные характеристики и черты данной системы.
4. Дать развернутую характеристику и оценку инициативам администрации президента В.В. Путина в региональном аспекте государственного строительства, уделяя особое внимание таким новациям, как создание федеральных округов и переход к практике назначения губернаторов.
5. Сделать общий вывод относительно эффективности созданной системы, ее достоинств, недостатков и перспектив развития.

Методология диссертационного исследования основывается на представлении о четырех уровнях научного познания: философском, общенаучном, специально-научном и конкретно-проблемном. В целом автор придерживается методологии диалектического материализма, включающей принципы диалектического понимания общественных процессов, в частности, принципы историзма, объективности, системности, конкретности, а также описание и анализ конкретных ситуаций, идей, теорий, их сопоставление, объяснение, критику, наконец, обобщение полученных знаний в теорию и гипотезу развития. Диалектика взаимосвязи политических, экономических, идеологических, социальных факторов развития государства позволяет представить общественно-политические процессы, связанные с формированием системы регионального управления в их динамике и противоречиях.

Методы исследования. Решение поставленных в диссертационном исследовании задач потребовало комплексного использования как общенаучных методов анализа и синтеза, индукции и дедукции, а также системного подхода, - так и специальных методов истории, политической науки, геополитики и других смежных дисциплин. Это обусловлено междисциплинарным характером исследования, в котором чисто политологические проблемы рассматриваются в их историческом развитии.

Среди методов исторических наук, применявшихся в настоящем диссертационном исследовании, необходимо отметить:

- хронологический метод, на основе которого происходит рассмотрение источников;
- сравнительно-исторический метод, использовавшийся при оценке моделей регионального управления в различные временные периоды;
- сопоставительный анализ, как основной метод изучения документов и материалов.

В ходе исследования использовались также такие специфические методы политологии, как:

- системный анализ, применявшийся при оценке целесообразности реформ в сфере регионального управления;
- структурно-функциональный анализ, который использовался при рассмотрении деятельности ключевых государственных институтов федерального и регионального уровней.
- неоинституциональный подход, предусматривающий рассмотрение политических институтов через призму формальных норм и неформальных правил внутренней политики государства.
- мультипарадигмальный подход, позволяющий синтезировать в рамках одного научного исследования достижения представителей различных теоретических школ политологии.

В ходе работы над заявленной проблематикой автор придерживался принципов объективности и научной доказательности, требующих сопоставления различных суждений и оценок, использования верифицируемых материалов. Выводы относительно эффективности моделей регионального управления, их достоинств и недостатков основаны на изучении конкретных политических мероприятий.

Научная новизна исследования состоит в сопоставительном изучении российских моделей регионального управления в 1991-2008 гг. На основе мультипарадигмального подхода автор выделяет наиболее эффективные технологии государственного строительства, использовавшиеся в указанный период. При этом особое внимание уделяется инновационным технологиям обеспечения региональной политики. В рассматриваемый период времени коренным образом изменилась не только модель регионального управления, но и основополагающие методы, механизмы ее осуществления, что выразилось главным образом в реализации разного рода федеральных программ. На изучении этих подходов и механизмов и делается основной акцент в диссертационном исследовании.

В качестве **основных положений диссертации** на защиту выносятся следующие:

1. Разработке стратегии региональной политики должен предшествовать подробный анализ особенностей целевого региона и составление концепции регионального развития. Что касается Российской Федерации, то предлагается разработать пять разновидностей таких концепций для пяти типов регионов РФ: территорий глобального значения, центров инновационного развития, транспортных коридоров, регионов традиционной промышленности и сырьевых регионов с учетом их специфики.

2. В государствах Западной Европы на сегодняшний день существует весьма интересная с точки зрения заимствования зарубежного опыта система регионального управления. Ее основным элементом являются программы взаимодействия центра и регионов в различных областях. Этот опыт был частично использован при формировании в России федеральных программ. Однако при этом не была учтена такая важнейшая характеристика «западной» модели как ее адресность, ори-

ентированность на конкретные сферы жизнедеятельности конкретных регионов, которые порой сами участвуют в разработке программ.

3. В 1990-х годах система регионального управления РФ развивалась во многом стихийно, но это время не было этапом хаоса. В данный период сформировались основные институты федеративного государства как на региональном, так и на федеральном уровне. Административные реформы 2000-х годов были хотя и весьма значительной, но лишь корректировкой достижений предыдущего этапа.

4. Преобразования администрации В.В. Путина в сфере регионального управления несомненно достигли своей цели – укрепления вертикали власти, упорядочения государственного управления, укрепления территориального единства страны. Однако они породили и ряд весьма острых проблем, среди которых стоит в первую очередь отметить:

- Несоответствие границ административного деления сложившимся экономическим районам и, как следствие, разрыв экономических связей.
- Исчезновение значительных стимулов регионального развития, сужение политических полномочий регионов.
- Рост бюрократизации системы управления при переходе большинства контрольных процедур в ведение аппарата федеральной власти, упадок совместных контрольных механизмов центра и регионов.

Практическая значимость исследования связана с возможностью использования его результатов в практической деятельности российских властей по совершенствованию регионального государственного управления. Предлагаемая автором концепция классификации регионов РФ и их профильного развития может оказаться весьма ценным дополнением к современной структуре регионального управления РФ. Она применима на

всех уровнях системы регионального управления, включая органы регионального самоуправления, региональные структуры федеральных органов исполнительной власти и муниципалитеты.

Материал диссертации может использоваться в учебном процессе при подготовке и чтении общих и специальных курсов для студентов-политологов и регионоведов, при составлении учебных пособий и монографий по актуальным проблемам федерализма и региональной политики.

Апробация основных положений работы. Основные научные положения и выводы диссертационного исследования прошли апробацию в ходе участия автора в ряде научно-практических конференций. Опубликовано ряд научных статей в Вестнике Нижегородского государственного университета и Нижегородском журнале международных исследований.

Структура диссертационной работы определяется поставленными исследовательскими задачами. В целом работа разделена на введение, три главы, каждая из которых включает ряд тематических параграфов, заключение, список использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается выбор темы и ее актуальность, определяется объект, предмет, цель и основные задачи исследования, его хронологические рамки научная новизна и практическая значимость, дается обзор источников и историографии, содержатся сведения об апробации результатов исследования, а также о структуре диссертации.

Глава I. «Региональная политика в системе российского государственного строительства».

В *первом разделе* «Общие принципы развития государств ЕС: основные инновационные подходы и возможности их применения в условиях российских реформ» выявляются те механизмы региональной политики ЕС, которые могут найти применение в российской практике. С этой точки

зрения наибольший интерес могут вызвать апробированные в Европейском Союзе механизмы программного подхода и планирования. На современном этапе подобные механизмы находят применение в России, выражаясь в практикуемых правительством РФ с 2001 г. Федеральных программах. Однако присутствует и серьезное различие, состоящее в большей целенаправленности европейского подхода. Благодаря наличию системы специальных государственных органов каждая из программ ЕС ориентирована на конкретный, даже самый небольшой регион, а в некоторых случаях региональные власти сами определяют детали программы. Подобной адресности явно не хватает современным российским механизмам поддержки регионов.

Второй раздел «Меняющаяся роль региональной политики в политической системе РФ» описывает подходы властей РФ к региональному управлению. В целом, наиболее эффективный, комплексный подход к региональному управлению подразумевает разработку концепции развития региона, которая обеспечит создание механизмов управления, гибко реагирующих на возможные изменения ситуации в обществе. Закономерно, что для различных регионов дифференцированными должны быть и концепции их развития. Тем не менее, можно выделить определенные критерии, которым должен соответствовать данный документ:

- последовательное осуществление всеми органами власти государственной региональной политики;
- учет в решениях центральных органов управления интересов и особенностей регионов, которых эти решения касаются;
- повышение самостоятельности регионов в решении собственных проблем, т.е. формирование эффективного самоуправления.

При этом, впрочем, следует учитывать и российскую специфику, а именно - структурную неоднородность пространства страны в природно-

географическом, ресурсном, экономическом, социальном, этническом и политическом аспектах.

Раздел третий «Специфика модернизации системы регионального управления в Российской Федерации на инновационной основе» продолжает тематику разработки индивидуальных программ развития регионов РФ с использованием инновационных политических инструментов. Подобные программы должны обеспечивать:

- экономическую эффективность - создание долгосрочных стимулов для органов власти субъектов и местного самоуправления проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат, содействовать росту доходов населения и экономическому развитию соответствующих территорий.

- бюджетную ответственность - управление общественными финансами от имени и в интересах населения при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий для предоставления бюджетных (общественных) услуг, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики, сбалансированности всех стадий бюджетного процесса. повышения законодательно установленной взаимной ответственности органов власти разных уровней при выработке и проведении бюджетной политики.

- социальную справедливость - выравнивание доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным общественным услугам и социальным гарантиям.

- политическую консолидацию - достижение общественного согласия по вопросам распределения между властями разных уровней налогово-бюджетных полномочий, создание условий для эффективного выполнения органами власти субъектов и местного самоуправления своих функций, содействие развитию гражданского общества.

- территориальную интеграцию - обеспечение единства налогового-бюджетной системы, предотвращение появления и смягчение диспропорций регионального развития, упрочение территориальной целостности страны.

Глава II. «Формирование новых институтов регионального управления в России 1990-х гг. XX в.».

В первом разделе «Роль Федеративного договора в формировании системы региональных органов власти» рассматривается значение данного документа для формирования системы регионального направления в РФ. В целом, основной функцией Федеративного договора применительно к формированию местных органов власти было оставить в составе федерации те регионы, которые прошли наиболее длинный путь по направлению к дезинтеграции с Россией. С этой целью им передавались очень широкие полномочия. Со своей задачей договор справился, но длительное сохранение тех региональных систем власти, которые он узаконил, было невозможно, так как они подрывали основы государственности России. Это в дальнейшем предопределило необходимость реформирования как системы региональных органов власти, так и всей системы государственного устройства в целом.

Второй раздел «Механизмы укрепления основных структурных элементов государственной власти на региональном уровне». В условиях развития федеративных отношений значимость финансовой составляющей возрастает. При этом устойчивость региональных систем объясняется не столько объемом финансовых средств, сколько механизмами их качественного управления. В ходе исследования было выявлено, что дополнительная финансовая помощь может выделяться и тем регионам, прежде всего, субъектам федерации, которые не обладают высокими собственными доходами именно при условии высокой эффективности управления региональными финансами.

Главным современным требованием ко всем структурам, администрирующим экономическую жизнь России, является гибкость. Появление федеральных округов позволило взглянуть на экономики субъектов федерации как на нечто взаимосвязанное, а не как на набор региональных экономик. Однако управленческая деятельность еще нуждается в существенном улучшении как по преодолению региональных интересов местных элит, так и по предоставлению большей экономической свободы местным финансовым и промышленным структурам.

Глава III. «Реформы системы регионального управления в общем контексте государственного строительства России на современном этапе (2000-2008 гг.)».

Первый раздел «Инициативы администрации президента В.В. Путина в сфере регионального управления и особенности их практического воплощения» посвящен анализу реформ регионального управления, проведенных в 2000-2008 гг. В данный период, помимо наиболее заметных преобразований, таких как создание федеральных округов и назначение губернаторов, имели место и менее значительные преобразования. Последние имели своей целью не только преобразование системы государственного управления, но и подготовку более масштабных преобразований. В данном контексте речь шла в первую очередь об устранении несоответствий между федеральным и региональным законодательством. Примером подобных преобразований могут служить Указ Президента РФ № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» от 23 июля 2003 г., где были сформулированы основные задачи административной реформы, Федеральный Закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (от 04.07.2003 г. № 95-ФЗ) и новой редакции ФЗ о местном самоуправлении в РФ, направленные на урегу-

лирование проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти.

Основным результатом административной реформы на региональном уровне явилось разделение функций государственного управления между региональными и федеральными органами власти. Был сделан принципиальный шаг к радикальным переменам в структуре и функциях как федеральной, так и, в меньшей степени, региональной исполнительной власти.

Второй раздел «Создание федеральных округов как основной фактор совершенствования всей системы регионального управления Российской Федерации» содержит оценку политического феномена федеральных округов. Согласно Указу Президента РФ № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе», в России было сформировано новое звено государственного управления, во многом изменившее федеративное устройство государства.

В целом, созданием федеральных округов решались две основные задачи: создание надтерриториальной, межрегиональной системы управления и упорядочение управления субъектами Российской Федерации, сведение административных воздействий и коммуникаций к единой системе. Тот факт, что округа были образованы в границах, не совпадающих с административно-территориальными, способствовало укреплению единства государства. Эти основные цели были достигнуты, однако новая административно-территориальная структура породила и новые проблемы, такие как бюрократическая перегруженность аппарата управления, нарушение традиционных экономических связей, падение роли совместных контрольных процедур регионов и федерального центра.

Третий раздел «Смысл назначения глав регионов в процессе современного обновления государства». Одной из наиболее заметных инициатив администрации В.В. Путина в сфере регионального управления стал переход к назначению глав регионов. Практика назначения глав регионов

была введена путем внесения изменений и дополнений в Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

Что касается целей и задач административной реформы, связанной с выборностью губернаторов, то если на первоначальном этапе говорилось о необходимости борьбы с терроризмом (решение об изменении порядка комплектования губернаторских должностей было принято после захвата заложников в Беслане) и коррупцией. Позднее нередко стали заявления об укреплении вертикали власти. Практика кадровых назначений, безусловно, доказывает, что, во-первых, при назначении приоритет отдается не политикам, а управленцам, а если и назначались политические фигуры – то не в тот регион, где у них основной политический ресурс. Это с одной стороны должно было положительно сказаться на экономике региона, но с другой стороны снижало политический вес региональных лидеров, усиливая концентрацию власти в федеральном центре.

В **Заключении** подводятся краткие итоги проведенного исследования. Особенности регионального управления в Российской Федерации определяются рядом специфических факторов. Характерной особенностью России является неравномерность освоения ее территории. Процесс организации территориального управления всегда отличала неполная вовлеченность природных и иных территориальных ресурсов в общий ресурсообмен, содержащий серьезные диспропорции. Подобная несбалансированность все более пагубно сказывается на возможности России сохранять контроль и эффективно управлять на своей территории и является источником серьезных долгосрочных угроз. Особенно ослаблена эффективность управления в малоосвоенных регионах Крайнего Севера и Сибири. Неравномерность в развитии регионов в Российском государстве традиционно компенсировалась жестким контролем со стороны центральной власти.

Проходившие в России в 1991-2008 гг. административные реформы были вызваны не только неэффективностью действовавших схем государственного управления и стремлением ужесточить контроль центра над регионами. Они имели также и экономические причины, связанные с порядком распределения средств в региональных и федеральном бюджетах.

Реформы регионального управления, инициированные администрацией В.В. Путина, во многом соотносятся с системой поддержки регионального развития в государствах ЕС, основанной на программном подходе. Можно констатировать, что основные цели административных реформ были достигнуты, однако новая административно-территориальная структура породила и новые проблемы, такие как бюрократическая перегруженность аппарата управления, нарушение традиционных экономических связей, падение роли совместных контрольных процедур регионов и федерального центра. Важнейшими проблемами, которые не были решены административной реформой, были: развитие общедоступных транспортных, энергетических, телекоммуникационных систем на новой технической базе, обеспечивающее реальную интеграцию экономического пространства федеральных округов и регулирование миграционных потоков с учетом потребностей экономики (достижение, в первую очередь, стабилизации населения Севера, стимулирование заселения южной части Дальнего Востока и ряда приграничных территорий).

Поэтому вполне обоснованным будет утверждение о том, что система регионального управления РФ, хотя и была в 2000-2008 гг. существенно усовершенствована, но требует дальнейшей доработки. Комплексный подход к региональному управлению подразумевает разработку концепции развития региона, которая обеспечит создание механизмов управления, гибко реагирующих на возможные изменения ситуации в обществе. Закономерно, что для различных регионов различными должны быть и концепции их развития.

При этом, впрочем, следует учитывать и российскую специфику, а именно структурную неоднородность пространства страны в природно-географическом, ресурсном, экономическом, социальном, этническом и политическом аспектах. С целью максимального учета российской специфики предлагается ввести новую типологию российских регионов, основанную на оценке перспектив их инновационного развития. Она должна включать:

Территории глобального значения, оказывающие существенное влияние на глобальную экономику. Таких территорий немного, но они заметны в мировом экономическом балансе благодаря не только значительным объемам производства, но и своей уникальности. В настоящее время на этот статус в РФ может претендовать только Москва, оказывающая существенное влияние на распределение сил на двух значимых сегментах глобального рынка — сырьевом (в первую очередь углеводородов) и безопасности. Однако позиции Москвы слабы на других более значимых международных рынках — финансовых, юридических, информационных, транспортных, что ограничивает ее возможности в глобализированном мире.

Центры инновационного развития в современной РФ носят фрагментарный характер, хотя в СССР существовали весьма эффективные образования, выполнявшие их функции — закрытые научные города. На подобный статус могут также претендовать некоторые городские агломерации благодаря наличию в них крупных университетов, НИИ и производственных баз. Но для их развития уже сейчас требуются очень значительные средства. Пространственное развитие должно интегрировать в себя инновационную и образовательную политику.

Транспортные коридоры. Несмотря на усилия прилагаемые властями для модернизации российской экономики, ее рост будет происходить за счёт импорта массовых стандартных технологий, а основным импортером будут иностранные фирмы, рассчитанные на поставку продукции на рас-

тущий внутренний рынок. Для этого на территории РФ могут быть созданы зоны технологического трансфера – коммуникационные центры. Их развитие возможно только в населенных пунктах, обладающих достаточными ресурсами квалифицированной рабочей силы и организованной урбанистической средой жизни, а также находящихся в коммуникационной доступности (в створах международных транспортных коридоров, в портовых комплексах).

Регионы традиционной промышленности, производственно-технологическая база и система расселения которых создана ещё в период советской индустриализации. Это — регионы, основанные на устаревающих стандартных технологиях, ориентированные на замкнутые локальные или стационарные рынки, которые слабо развиваются. Данное обстоятельство, впрочем, не уменьшает их важности, поскольку они, по сути, станут базой для инновационных отраслей. Эти регионы будут обладать сильной внутренней дифференциацией в зависимости от динамики этнокультурных и миграционных процессов. Наиболее сложной ситуация может оказаться в тех из них, где сохранится достаточно высокий естественный прирост населения и конкуренция за доступ к основным экономическим ресурсам не только между отдельными индивидами, но и относительно крупными социальными группами. Речь идет, прежде всего, о юге европейской части РФ.

Сырьевые регионы, являвшиеся базой старой экономики станут важным элементом в новой системе. Однако его инновационное преобразование должно привести к радикальному сокращению обслуживающего персонала и сокращению инфраструктуры (развитие экспортных трубопроводов и портового хозяйства, дезурбанизация районов Севера, вахтовое освоение новых сырьевых регионов и концентрация в них капиталовложений). Наибольшую проблему будут представлять относительно крупные города, действующие в зоне сырьевых разработок. Переход на новые технологии разработки природных ресурсов потребует сокращения нового

населения на Северных территориях. Очевидно, что эти территории не могут управляться по урбанистическому типу и им должен быть придан особый правовой режим, обеспечивающий сохранение исторических прав народов на территорию в сочетании с централизованным государственным управлением при эффективном общественном контроле над ним.

Подобная классификация позволит сделать российскую систему поддержки регионального развития более специализированной, а, следовательно, более эффективной, при этом не подвергая страну риску децентрализации и сохраняя в руках федерального центра рычаги политического влияния.

**Основные положения диссертации
отражены в следующих публикациях:**

**Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства
образования и науки РФ:**

1. Табаков, К.Г. Назначение глав регионов в контексте современного государственного строительства РФ / К.Г. Табаков // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. – 2008. - № 6. (0,5 п.л.).

Статьи в других изданиях:

2. Табаков, К.Г. Государственное строительство в Российской Федерации и проблема полиэтничности / К.Г. Табаков // Нижегородский журнал международных исследований, весна-лето 2008. (0,5 п.л.).

3. Табаков, К.Г. Деятельность системы федеральных округов в РФ в 2000 – 2008 гг.: оценка эффективности / К.Г. Табаков // Нижегородский журнал международных исследований, осень 2008. (0,4 п.л.).

Подписано в печать 19.11.2008. Формат 60×84 1/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 1,16. Зак. 804. Тир. 100.

Типография Нижегородского госуниверситета.

Лиц. ПД № 18-0099 от 04.05.2001.

603000, Н. Новгород, ул. Б. Покровская, 37.