

Центр проблемного анализа  
и государственно-управленческого проектирования

---

# **Доктрина регионального развития Российской Федерации**

**(Макет-проект)**

Москва  
Научный эксперт  
2009

УДК 332.14:338.2(065)

ББК 65.050.2в6-1

Д 61

**Авторы:**

**Сулакшин С.С., Лексин В.Н., Малчинов А.С., Глигич-Золотарева М.В.,  
Колосов В.А., Борисова Н.А., Хаванский Н.А.**

**Д 61     Доктрина регионального развития Российской Федерации: макет-проект:** монография / [Сулакшин С.С. и др.]; под общ. ред. Малчинова А.С.; Центр проблемного ан. и гос.-упр. проект. — М.: Научный эксперт, 2009. — 256 с.

ISBN 978-5-91290-086-0

В Центре проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования (научный руководитель В.И. Якунин) разработан нормативный правовой акт, определяющий государственную политику в сфере регионального развития, — Доктрина регионального развития Российской Федерации. Доктрина содержит программу государственно-управленческих действий и решений в рамках региональной политики и представляет собой документ нового типа, задающий управленческое содержание политики, в том числе в долгосрочной перспективе.

Для руководителей органов законодательной и исполнительной власти, субъектов экономической деятельности, экономистов, правоведов, научных работников, аспирантов, студентов и всех интересующихся современными экономико-правовыми проблемами реализации государственной региональной политики.

**УДК 332.14:338.2(065)**

**ББК 65.050.2в6-1**

ISBN 978-5-91290-086-0

© Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2009

# Содержание

Введение .....	7
<b>Часть I. Пояснительная записка к проекту Доктрины регионального развития Российской Федерации.....</b>	<b>10</b>
1. Цели и задачи Доктрины регионального развития как государственно-управленческого документа доктринального уровня .....	10
2. Современное состояние государственно- управленческих документов доктринального уровня в Российской Федерации .....	13
3. Основания принятия, правовой статус, форма и структура Доктрины регионального развития.....	15
4. Ценностные цели и механизм ценностного целеполагания Доктрины .....	18
5. Основные принципы построения Доктрины как документа и ее функции в механизме управления региональным развитием России .....	19
6. Исходное состояние региональной развитости и проблемы регионального развития.....	23
7. Основные направления регионального развития и основные предлагаемые решения .....	24
8. Механизм формирования управленческих решений и его взаимосвязь с проблемами регионального развития.....	26
9. Программа реализации Доктрины .....	27
<b>Часть II. Проект федерального закона «О Доктрине регионального развития Российской Федерации».....</b>	<b>28</b>

<b>Часть III. Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона «О Доктрине регионального развития Российской Федерации»</b> .....	33
<b>Часть IV. Доктрина регионального развития Российской Федерации</b> .....	58
Содержание .....	58
Препамбула .....	61
Глава 1. Общие положения .....	61
1.1. Статус Доктрины регионального развития Российской Федерации .....	61
1.2. Основные понятия .....	63
1.3. Формирование региональной политики .....	65
1.4. Ценностный выбор и цели региональной политики.....	68
1.5. Приоритеты государственного управления, вытекающие из ценностей государственной региональной политики.....	70
1.6. Основные количественные целевые и мониторируемые показатели реализации государственной региональной политики .....	71
1.7. Структура государственной региональной политики .....	73
1.8. Периодизация планирования (периоды реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации) .....	73
1.9. Срок действия Доктрины регионального развития Российской Федерации .....	74
1.10. Главной исполнитель и иные ответственные исполнители Доктрины регионального развития Российской Федерации .....	74
Глава 2. Текущее и целевое состояние регионального развития и региональной политики. Стратегия перехода .....	75

2.1. Текущее состояние регионального развития .....	75
2.2. Целевое состояние регионального развития.....	77
2.3. Текущее состояние государственной региональной политики.....	78
2.4. Целевое состояние государственной региональной политики.....	82
2.5. Стратегия перехода при модернизации региональной политики.....	83

Глава 3. Направления региональной политики и регионального развития. Основные проблемы и решения .....	84
3.1. Федеративное устройство России .....	84
3.2. Пространственное развитие Российской Федерации .....	95
3.3. Бюджеты и налоги в региональной политике .....	99
3.4. Инвестиции в региональной политике.....	106
3.5. Социальное развитие субъектов Российской Федерации .....	111
3.6. Административные центры субъектов Российской Федерации в решении задач региональной политики.....	118
3.7. Местное самоуправление и межмуниципальное сотрудничество .....	122
3.8. Развитие территорий с особым статусом: особые экономические зоны, закрытые административно- территориальные образования, наукограды, монопрофильные города.....	131
3.9. Развитие проблемных регионов Российской Федерации: Дальний Восток, Кавказ, северные территории, депрессивные регионы.....	139
3.10. Миграционные вопросы в региональной политике. Обеспечение сбалансированной структуры расселения .....	143

3.11. Внешнеэкономическое сотрудничество субъектов Российской Федерации .....	150
3.12. Развитие инфраструктурных объектов в Российской Федерации .....	155
3.13. Государственное управление региональным развитием .....	163
3.14. Формирование и реализация федеральных, межрегиональных и региональных целевых программ.....	170
Глава 4. Механизм реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации .....	174
4.1. Принципы государственного управления региональным развитием .....	174
4.2. Система государственного управления региональным развитием .....	177
4.3. Планирование, мониторинг и контроль в государственном управлении региональным развитием .....	181
4.4. Модернизация системы государственного управления региональным развитием .....	184
Глава 5. Программа нормативно-правового обеспечения реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации .....	185
<b>Заключение</b> .....	<b>218</b>
<b>Список нормативных правовых актов и использованной литературы</b> .....	<b>221</b>

# Введение

В последние годы в социально-экономическом развитии регионов России наблюдаются существенные диспропорции, которые выражены, в частности, в разрывах таких ключевых экономических показателей, как ВРП на душу населения, инвестиции в основной капитал на душу населения в субъектах Российской Федерации, доходы на душу населения по субъектам Российской Федерации. Причем величина этих разрывов региональной развитости по большинству показателей превышает десятки, а по некоторым показателям — сотни раз. Разрывы региональной развитости наблюдаются и по многим другим социально-экономическим параметрам: обеспеченность жильем, развитость автодорожной сети, уровень занятости и др.

Результаты исследования, проведенного Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, показали, что одними из главных причин сложившихся региональных диспропорций являются неудовлетворительное состояние государственного управления и несовершенство нормативно-правовой базы в сфере регионального развития.

Это, в частности, проявляется: в неэффективном механизме взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении ими полномочий (оторванность федеральных органов власти от региональных проблем, неэффективность взаимодействия в реализации целевых программ развития, слабое информационное взаимодействие и др.); в несовершенстве инструментов государственного управления планированием размещения производительных сил и системой расселения, несогласованность федеральных, межрегиональных, региональных и муниципальных программ развития, отсутствие социальных стандартов, несбалансированное разграничение предметов ведения и полномочий, несбалансированное распределение нормативов налоговых отчислений).

С учетом вышеизложенного, государственная региональная политика должна быть направлена прежде всего на совершенствование механизмов государственного управления региональ-

ным развитием и совершенствование ее нормативной правовой базы. Она должна иметь четкое, прозрачное содержание и обеспечиваться необходимыми ресурсами.

Важно отметить, что модернизация государственной региональной политики станет возможной только при юридическом закреплении ее содержания. Наиболее эффективной формой такого правового закрепления является документ нового типа — Доктрина регионального развития Российской Федерации как основной государственно-управленческий документ, определяющий содержание государственной региональной политики, формирующий и приводящий в действие механизм ее исполнения<sup>1</sup>.

С общенаучной точки зрения под доктриной понимают систему взглядов в какой-либо сфере. Но вполне очевидно, что для государственного управления одной только системы взглядов недостаточно. Поэтому для поставленных целей в рамках проведенного исследования Доктрина регионального развития России получила иное, управленческое содержание.

Следует отметить, что в подавляющем большинстве программные и доктринальные документы, принимаемые в Российской Федерации, носят характер скорее не правовых, а политических документов, зависящих от воли конкретных высших лиц государства. Такая ситуация складывается и в сфере региональной политики. Так, разработанная Минрегионом России стратегия социально-экономического развития регионов России пока что не имеет статуса и как политического, и как нормативно-правового документа. Что касается Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, то в ней региональная составляющая представлена достаточно слабо.

Очевидно, что эффективность реализации доктринальных документов напрямую зависит от правовой формы их утверждения. Лишь те программные и доктринальные документы, которые имеют определенный нормативно-правовой статус и встроены в систему нормативно-правового регулирования, имеют шанс быть в полной мере реализованными на практике.

**Под Доктриной регионального развития Российской Федерации понимается нормативный правовой акт, определяющий**

---

<sup>1</sup> Экономическая доктрина Российской Федерации (макет-проект). Монография / Под ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2008.



**содержание государственной региональной политики Российской Федерации, включая ее основные ценностные ориентиры, цели, направления и приоритеты, формирующий и приводящий в действие механизм ее исполнения на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу.**

Необходимость принятия такого документа диктуется недостаточной системностью, стратегичностью и последовательностью проводимой в настоящее время государственной региональной политики. Доктрина регионального развития России нацелена на повышение эффективности государственной региональной политики.

Проект Доктрины регионального развития Российской Федерации прошел публичную апробацию в научных кругах (в адрес Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования из разных регионов России поступило свыше 30 рецензий и отзывов на проект Доктрины), а также в ряде органов государственной власти субъектов Российской Федерации (Республика Татарстан, Ямало-Ненецкий автономный округ и др.).

Авторы выражают благодарность за помощь в работе, полезные консультации и дискуссии Строгановой С.М., Ключеву Н.Н., Шодоевой Л.М.

Авторы будут благодарны за творческие отклики, дискуссионные замечания и предложения по данному макету-проекту. Авторский коллектив готов продолжить разработки требуемых проектов нормативных правовых актов в соответствии с регламентами государственных органов власти. Мы открыты для сотрудничества с общественными, политическими деятелями, государственными руководителями, депутатами парламента, крупными легальными лоббирующими сообществами.

Предложения можно направлять по адресу:

107078, Москва, ул. Каланчевская, д. 15, подъезд 1, этаж 5.

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

Генеральному директору Сулакшину С.С.

Тел./факс: (495) 981 57 03 (09)

E-mail: [frpc@cea.ru](mailto:frpc@cea.ru)

Интернет-портал: [www.rusrand.ru](http://www.rusrand.ru)

# Часть I. Пояснительная записка к проекту Доктрины регионального развития Российской Федерации

## 1. Цели и задачи Доктрины регионального развития как государственно-управленческого документа доктринального уровня

Доктрина — термин настолько привычный, что иногда исчезает точное представление, что это такое и зачем она нужна в практике государственного управления. Возникают вопросы: почему доктрины в России вроде бы есть, а соответствующего содержания отвечающих им направлений государственной политики нет? Почему граждане России не могут ответить на вопрос, куда стремится Россия в своем развитии и какой она будет через 5–10 и 20–30 лет?

Отвечать на этот вопрос, конечно, должно государство. В случае регионального развития государство занимается государственным управлением, для которого как для любого управления, связанного с временной перспективой, необходимо планирование.

Зачем в государственном управлении — в частности, региональным развитием — нужна доктрина?

Неотъемлемой особенностью государственной власти является практика, в соответствии с которой высшая власть всегда стремится поставить себя выше закона, какие бы ни были провозглашены нормативные уложения в том или ином государстве. Властно-политические решения приобретают особенности, связанные с личными характеристиками (в том числе и недостатками) лидера или правящей группировки. Они в значимой степени субъективизируются. Поэтому актуальна задача — построить такую систему власти, в которой бы нивелировались указанные субъективные особенности.

При этом существуют два властных пространства. Во-первых, высшее пространство политического властного управления, которое имеет указанные характерные особенности; и, во-вторых, нормативно-правовое пространство непосредственно административного управления, которое имеет гораздо более устойчивые характеристики и регламентацию. Целесообразно их сблизить.

Ставится задача повысить эффективность, гуманистичность, результативность, предсказуемость, прозрачность и устойчивость государственной политики в сфере регионального развития.

Под устойчивостью имеется в виду временная пролонгированность и надэлекторально-цикловый характер. Это означает, что государственная политика в сфере регионального развития — впрочем, как и в других сферах экономической и общественной жизни — должна в минимальной степени зависеть от неожиданностей очередных выборов власти, должна быть преемственной и долгоживущей. Именно поэтому представляется целесообразным найти такой механизм, который бы нивелировал неизбежные субъективные особенности высшего этажа власти и издержки неустойчивости при ее смене.

Одним из путей решения поставленной задачи могут стать доктрины вообще и Доктрина регионального развития России — в частности. Они могут играть роль закрепленных законом *источников и оснований* управленческой практики государства (в частности, региональной политики), делая ее системной, легитимной и понятной. Конечно, исполнительно-распорядительные действия органов государственной власти, составляющие содержание региональной политики, определяются личным опытом руководителей под воздействием различных групп интересов, в том числе и нелояльных государству. Но, с другой стороны, они могут проистекать из устойчивых документов, которые легитимны, непреложны, продолжительны свыше электорального цикла, согласованы в обществе и политических институтах. Именно эту роль могут исполнять доктрины.

Поставив цель превратить Доктрину регионального развития, как и любой другой государственной политики, в долгодействующий источник конкретной управленческой практики государства, необходимо решить ряд проблем. Их решение выводит на структурный макет универсальной доктрины как управленческого государственного документа *нового типа*. Ее структура включает следующие разделы.

- Определение нормативно-правового статуса (как правило уровень федерального закона).
- Четкий понятийный аппарат.
- Ценностный выбор.

- Вытекающая из ценностного выбора система целей развития.
- Структура формируемой государственной политики.
- Российская специфика и особенности государственной политики.
- Ключевые критериальные показатели развития в данной сфере.
- Периоды планирования.
- Стартовое и целевое состояние.
- Управление на текущую и среднесрочную временную глубину развития.
- Управление на стратегическую временную глубину развития.
- Система государственного управления (органы, функции, взаимодействие).
- Программа нормативно-правового обеспечения реализации Доктрины.
- Механизм реализации Доктрины.

Доктрина должна иметь нормативно-правовой статус. Для современной практики это является новшеством, поскольку даже статус Послания Президента Федеральному Собранию не определен. Не указано, что он обязателен для исполнения. Не указано, кто его должен исполнять и в каком порядке. То же самое касается других документов высокого уровня, в том числе и сегодняшних доктрин.

Предлагается, чтобы доктринальный документ был документом не неопределенного статуса, а статуса, обязательного для исполнения, что является характеристикой нормативно-правового документа. Доктрина в новом понимании должна иметь уровень федерального закона. Можно было бы обсуждать — уровня закона или указа Президента; но, с точки зрения общественного консенсуса, при принятии уровень федерального закона предпочтительнее. Кроме того, указ Президента является *подзаконным* актом и не ставит обязательных задач самому Президенту, т. е. не решает задачи повышения уровня легитимации, в том числе высшего эшелона политической власти в государстве.

Итак, в целях улучшения качества государственного управления поставлена управленческая задача, для решения которой предлагается государственно-управленческий документ — доктрина нового типа.

## 2. Современное состояние государственно-управленческих документов доктринального уровня в Российской Федерации

Государственно-управленческие документы высшего уровня включают программные и доктринальные документы. Дефиниция программных и доктринальных документов в российском законодательстве отсутствует. Делая контент-реконструкцию, можно понять, что под программными и доктринальными документами понимаются документы, определяющие цели, задачи, средства, порядок действий на определенный срок и направленные на решение задач развития общества и государства, оформленные, как правило, нормативными актами органов власти.

Принятие программных и доктринальных документов началось с момента образования современной России. Первые документы были приняты еще Верховным Советом РФ<sup>1</sup>. После кризиса 1993 г. и принятия Конституции Российской Федерации разработка и принятие такого рода актов перешли в основном под юрисдикцию Президента РФ и органов исполнительной власти во главе с Правительством России. Органы законодательной власти были практически исключены из числа субъектов, принимающих программные и доктринальные документы. Однако этого нельзя сказать о субъектах Российской Федерации, где наиболее важные документы принимаются чаще всего именно в форме законов субъектов Российской Федерации.

В Конституции России упоминаются три программных и доктринальных документа: послания Президента РФ Федеральному Собранию (п. «е» ст. 84), Военная доктрина (п. «з» ст. 83), федеральные программы (п. «е» ст. 71). При этом Конституция лишь упоминает документы, не определяя их статус.

В Конституции указано, что к ведению федеральных органов власти относится установление *«основ федеральной политики»* и *«федеральные программы»* в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (п. «е» ст. 71). Однако что

---

<sup>1</sup> Например, Постановление Верховного Совета РФ от 22 июля 1993 г. № 5494-I «О Концепции государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации»; Постановление Верховного Совета РФ от 12 августа 1993 г. № 5615-I «О Программе развития гражданской авиационной техники России до 2000 года» и т. д.

такое основы федеральной политики и федеральные программы — не определено, и в дальнейшем правового регулирования и управленческого конституирования они не получили.

С другой стороны, в последнее время принятие различных программных документов обрело массовый характер, почти все сферы общественных отношений охвачены ими, и почти все наиболее актуальные проблемы пытаются решать с их помощью. Но каково их управленческое качество?

Несмотря на значительное количество существующих программных и доктринальных документов, в России так и не принят нормативный правовой акт, который бы регулировал виды, иерархию, сферу действия этих документов. В итоге, зачастую затруднительно определить различие между документами и их место в иерархии нормативных правовых актов.

Например, доктрина, стратегия, концепция, основы политики как управленческие документы не определены, напоминают и перекрывают юрисдикции друг друга, не иерархизированы.

Сложность заключается и в том, что непонятен статус программных и доктринальных документов, под вопросом обязательность их исполнения, отсутствует соответствующий механизм, соотношение между собой и необходимое управленческое наполнение. Ожидать существенного вклада документов в эффективность государственного управления при таком положении не приходится.

В целом, с начала 1990-х гг. было принято более 700 различных внутригосударственных программных и доктринальных документов (без учета ведомственных целевых программ). Однако все они неоднородны как по форме, так и по содержанию.

Необходимо отметить, что в отношении сферы регулирования программные и доктринальные документы в 2000-е гг. претерпели определенные изменения по сравнению с состоянием на 1990-е гг., что объясняется изменением как социально-экономической, так и политической ситуации. Большая часть документов 1990-х гг. принималась по вопросам реформирования экономики и социальной политики. Среди более поздних чаще встречаются документы, посвященные развитию отраслей промышленности (особенно стратегически важных), обороне, правовой системе. Вопросы социальной политики по-прежнему составляют значительную часть документов.

Но что касается программ реформирования в сфере регионального развития России, то здесь, после завершения (в основном) институционального реформирования, имеет место почти полное отсутствие стратегий развития.

Программные и доктринальные документы неоднородны не только по сфере регулирования и содержанию, но и по форме (видам). Можно выделить несколько основных видов: доктрины, программы, концепции, стратегии, основы политики и ряд других. Объединяет эти документы одно: эффективность их реализации напрямую зависит от правовой формы утверждения. Лишь те программные и доктринальные документы, которые имеют определенный нормативно-правовой статус, встроены в систему и иерархию нормативно-правового регулирования, имеют шанс быть в полной мере реализованными на практике. В то же время, они не выполняют своей основной функции — системного целеполагания, ценностного ориентирования, формирования основ государственной политики в том или ином направлении. В результате, реализация управленческих действий становится недостаточно системной, организованной, прогнозируемой, зачастую неуправляемой и, соответственно, неэффективной.

### 3. Основания принятия, правовой статус, форма и структура Доктрины регионального развития

Для устранения изложенных выше современных недостатков документов доктринального уровня разработан проект Доктрины регионального развития Российской Федерации, который является государственно-управленческим документом нового типа, совмещающим в себе *политический и управленческий* характер, содержащим доктринальные положения, их детализацию, механизмы реализации в конкретных направлениях государственно-управленческой практики в сфере регионального развития.

Предлагаемый проект Доктрины регионального развития Российской Федерации (далее — Доктрина) утверждается федеральным законом «О Доктрине регионального развития Российской Федерации», в силу чего сама Доктрина также приобретает статус федерального закона. Подобная форма уже была использована в

российской правовой практике: речь идет о Федеральном законе от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования».

Необходимость выбранной правовой формы и принятия Доктрины федеральным законом объясняется следующим.

Законодательная форма предполагает широкие возможности публичного обсуждения, достижения общественного консенсуса по основным положениям Доктрины, привлечения к дискуссии научной и экспертной общественности, представителей бизнеса, а также всех ветвей и уровней государственной власти. Юридическая сила Доктрины в этом случае такая же, как в случае федерального закона о бюджете, что существенно повышает вероятность реализации Доктрины и гарантии ее ресурсного обеспечения.

Федеральный закон обязателен для исполнительной власти, поднадзорен, а четкие программные положения позволяют приступить к исполнению Доктрины без промедления. Обеспечиваются прозрачность исполнения Доктрины, возможность контролировать ее исполнение различными ветвями власти (Государственной Думой Российской Федерации, Президентом РФ).

Достигаются большая устойчивость от воздействий политической конъюнктуры, системность и гибкость.

По своему содержанию предлагаемый документ нового типа отличается от имеющихся российских аналогов (имеются в виду аналоги по названию). Основные отличительные черты заключаются в следующем.

1. Системность построения документа в полной управленческой цепочке: интересы — ценности — цели — проблемы — задачи — управленческие решения — государственно-управленческие документы — программы действий.
2. Ценностное формирование целеполаганий.
3. Строгость и унификация терминологии и формулировок.
4. Прозрачность системы формирования экономической политики.
5. Особая юридическая сила, обязательность исполнения, ответственность за исполнение.
6. Устойчивость региональной политики в долгосрочной перспективе, механизм ее обновления.



Структура предлагаемой Доктрины следующая.

1. Федеральный закон «О Доктрине регионального развития Российской Федерации», который легитимизирует Доктрину, определяет ее статус и механизм реализации.

2. Доктрина регионального развития Российской Федерации, которая обладает статусом федерального закона и состоит из пяти глав.

**Глава 1.** «Общие положения» — содержит описание статуса Доктрины, методологии ее формирования и реализации, в том числе ценностного подхода, положенного в ее основу, и используемую в ней терминологию.

**Глава 2.** «Текущее и целевое состояние регионального развития и региональной политики России. Стратегия перехода» — содержит критическую оценку текущего состояния и задает принципы переходного процесса и целевые ориентиры регионального развития России в долгосрочной перспективе.

**Глава 3.** «Направления региональной политики и регионального развития. Основные проблемы и решения» — содержит описание конкретных основных проблем в сфере регионального развития и предлагаемых для них решений в различных сферах управления — т. н. направлениях региональной политики. Описание проблем и их решений увязано друг с другом и детализировано, указаны правовые формы решений (закон, подзаконный акт), что позволяет органам государственной власти приступить к их принятию и реализации без промедления. Глава построена так, что позволяет ясно понять, почему предложены те или иные управленческие решения и как они связаны с решаемыми проблемами и поставленными целями.

**Глава 4.** «Механизм реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации» — содержит описание принципов и системы построения органов государственного управления региональным развитием, основных принципов реализации государственных функций прогнозирования, планирования, мониторинга и контроля регионального развития; содержит описание основных требуемых преобразований в государственном управлении региональным развитием.

**Глава 5.** «Программа нормативно-правового обеспечения реализации Доктрины регионального развития Российской Фе-

дерации» — содержит структурированную по направлениям региональной политики программу реализации предписаний Доктрины с указанием ориентировочного срока принятия тех или иных решений, а также органа, ответственного за их разработку.

#### 4. Ценностные цели и механизм ценностного целеполагания Доктрины

Доктрина основывается на принципе последовательного и повсеместного присутствия ценностного подхода в государственном управлении. Данный принцип предполагает подчинение государственной политики в сфере регионального развития ценностному выбору, основанному на традиционных для российского общества и государства, цивилизационно и морально обусловленных высших ценностях, признаваемых как общественное благо.

Высшие ценностные установки определяют ценностные наборы в конкретных сферах управления (направлениях региональной политики), являются критерием для идентификации проблем, препятствующих их реализации. Соответствующая процедура названа «генератором целей». Выявление проблем позволяет точно определить административно-правовые цели управления, сформировать решения, придать им правовую форму и обеспечить реализацию. Именно по такому алгоритму была сформирована Доктрина регионального развития: определение ценностей — выявление проблем — выработка решений — создание правовой формы решений — формирование программы действий. Такой подход является строгим и научно обоснованным, он предполагает объективное исследование ситуации, комплексный и системный анализ, его результаты прозрачны и могут быть подвергнуты любой самой серьезной экспертизе.

Ценности, положенные в основу формирования Доктрины, имеют следующий вид.

1. Достойный уровень качества жизни каждого во всех субъектах Российской Федерации.
2. Стабильность численности населения и сбалансированная (эффективная) заселенность территории Российской Федерации.
3. Экономическая и национальная безопасность, территориальная целостность Российской Федерации.

Специфика этих ценностных ориентиров заключается в том, что они служат основой для общесоциального консенсуса, все легальные социальные группы так или иначе их разделяют.

Именно эти ценности регионального развития определяют дальнейшую разветвленную систему целеполагания и приоритеты государственного управления в данной сфере, обуславливая критерии оценки результатов любых решений или действий в рамках государственного управления. Для более предметного мониторинга и контроля их реализации в Доктрине вводится перечень параметров регионального развития, которые являются целевыми количественными ориентирами и подлежат мониторингу в ходе управленческой деятельности. Надо только представлять, что наиболее детальные проектировки целевых количественных параметров задаются в ходе исполнения Доктрины. В федеральном законе нецелесообразно заходить ниже определенного уровня детализации.

Заданные в первой главе Доктрины ценности преломляются в основные цели, реализуемые в каждом отдельном направлении региональной политики (гл. 3 Доктрины), а также являются критерием для выявления проблем регионального развития и выбора вариантов их решения в конкретной сфере. Таким образом, вся Доктрина системно подчинена реализации высших ценностных целей, как и производной от них разветвленной системе целей развития, а сформированные в итоге решения направлены на их практическую реализацию в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе.

## 5. Основные принципы построения Доктрины как документа и ее функции в механизме управления региональным развитием России

Доктрина является гибким и настраиваемым документом, способным оперативно реагировать на изменение внутренних и внешних социально-экономических условий. Для этого предусмотрен специальный механизм ее актуализации в связи с меняющимися обстоятельствами. В принципе, с учетом этого механизма доктрина становится документом бессрочного действия. С другой стороны, процедура принятия федерального закона не

позволяет превратить доктрину в неустойчивый, изменяемый по случаю документ.

Текущее содержание данной Доктрины сформировано на основе детального анализа существующей социально-экономической ситуации в региональном преломлении, итогом которого стала предметная констатация существующего социально-экономического положения регионов России и его неудовлетворительных сторон (гл. 3 Доктрины). Для структурирования очень объемной сферы — управления региональным развитием — объекты государственного управления, для которых должны формироваться относительно самостоятельные, но основанные на единой Доктрине комплексы управленческих решений, сведены в так называемые *направления региональной политики*.

Подобный детальный системный анализ необходим на стартовом этапе для постановки комплексного «диагноза» существующему положению дел и выработки комплексных решений выявленных проблем. Однако закрепление оценки существующей социально-экономической ситуации в сфере регионального развития и ее проблем в Доктрине не означает ее статичности и нечувствительности к внешним изменениям. Напротив, предлагаемый механизм корректировки Доктрины содержит баланс двух основных свойств: адаптивности и стабильности.

Адаптивность к действительности Доктрины достигается за счет выстраивания механизмов ее реализации через среднесрочные и долгосрочные программы в сфере регионального развития и значительное количество принимаемых в соответствии с ними скоординированных решений, в которые заложены различные механизмы обратной связи: контроль и мониторинг, периодические отчеты, позволяющие своевременно выявлять проблемы реализации или новые проблемы и реагировать на них путем корректировки установленных решений или принятия новых. За счет того, что Доктрина оставляет достаточно большое пространство для маневра при формировании программ в сфере регионального развития, корректировка самой Доктрины не всегда необходима — для этого достаточно корректировать отдельные решения или программы развития.

Стабильность Доктрины достигается за счет ее утверждения на законодательном уровне. Для изменения ее основных норма-

тивно предписанных характеристик — и прежде всего ценностного выбора и механизма реализации — необходимо пройти законодательную процедуру, которая предполагает консенсус, как минимум, между ветвями власти на федеральном уровне (Президент, Правительство, Федеральное Собрание), а при реальном политическом представительстве — и общенациональный консенсус. Таким образом, собственно «доктринальная» часть Доктрины в значительной мере гарантированно защищается от изменчивости под воздействием политической конъюнктуры.

Механизмы реализации Доктрины, а также государственного управления региональным развитием изложены в гл. 4 Доктрины, а также в проекте федерального закона «О Доктрине регионального развития Российской Федерации». Их основные положения заключаются в следующем.

1. Приоритет Доктрины для всех решений в сфере управления региональным развитием на территории России (федеральном, региональном и местном уровнях). Этот предполагает приоритет ценностного выбора и принципов построения государственного управления региональным развитием.
2. Устойчивость Доктрины при смене политических циклов (выборы Президента и Государственной Думы) за счет усложненного порядка внесения изменений, формирования посланий Президента с учетом Доктрины.
3. Принятие на основе Доктрины программ в сфере регионального развития России на среднесрочную и долгосрочную перспективу, ежегодный контроль их реализации, политическая ответственность Правительства за их реализацию в форме отставки, процедура которой может инициироваться Федеральным Собранием при неудовлетворительных отчетных данных о ходе реализации программ развития.
4. Введение обязательного прогнозирования, планирования и мониторинга регионального развития в соответствии с перечнем параметров, установленных в Доктрине.
5. Структурные изменения в системе федеральной исполнительной власти: усиление роли Министерства регионального развития России в формировании и реализации государственной региональной политики, введение института региональных министров (федеральных министров по делам

федеральных округов), ответственных за эффективность и результативность государственной региональной политики в конкретных регионах России.

Таким образом, Доктрина должна исполнять следующие функции в механизме государственного управления региональным развитием.

1. Целеформирующую (идеологическую) функцию. На базе заложенного в Доктрине ценностного подхода, который предполагает устойчивость ценностных установок в стратегическом периоде, должно происходить формирование более конкретных управленческих целей и задач, направленных на реализацию ценностей. В этом смысле заложенные в Доктрине концепты решений выполняют функцию образца (примера) формирования управленческих целей и задач на практике.
2. Декларативно-манифестную функцию. Доктрина является публичным документом, принимаемым на уровне федерального закона. Поэтому она содержит четкий и открытый посыл, который поясняет цели и принципы формирования регионального развития страны, что делает более объяснимыми, понятными, предсказуемыми и прозрачными все остальные управленческие действия в этой сфере.
3. Доктрина выполняет интегрирующую (консолидирующую) функцию. Создавая прозрачный механизм формирования целей и реализации региональной политики России, Доктрина базируется на согласии (консенсусе) общества относительно базовых ценностей. Законодательная процедура принятия Доктрины является инструментом достижения этого согласия.
4. Доктрина выполняет контрольную функцию. Заложенные в ней ценностные ориентиры, контрольные параметры регионального развития позволяют использовать механизмы политического (при выборах), государственного (в рамках разделения властей) и общественного (через элементы гражданского общества) контроля хода регионального развития. Открытость и понятность Доктрины как исходного документа для формирования региональной политики позволяет повысить уровень социальной ответственности

различных групп интересов, а также лиц, принимающих решения.

5. Доктрина выполняет гарантирующую функцию. Законодательное закрепление в результате достижения согласия по поводу ее содержания является максимально доступной правовой формой гарантии общества от произвольного и конъюнктурного изменения векторов регионального развития, гарантирует соблюдение национальных интересов, суверенитет, безопасность и территориальную целостность страны.

## 6. Исходное состояние региональной развитости и проблемы регионального развития

Оценка современной социально-экономической развитости России, структурированная по направлениям региональной политики, приведена в гл. 3 Доктрины. Подчеркнуты основные проблемы регионального развития, а именно: существенные диспропорции в региональном развитии по ключевым социально-экономическим параметрам (ВРП, инвестиции, занятость, доходы населения и др.), неэффективная система и ограниченный инструментарий государственного управления региональным развитием.

Необходимость описания и оценки исходного состояния регионального развития России продиктована тем, что многие из выявленных и существующих проблем и диспропорций в сфере регионального развития составляют в настоящий момент угрозу жизненно важным ценностям: общественному согласию, национальной безопасности, территориальной целостности, устойчивому развитию страны.

Включение описания исходного состояния регионального развития в текст Доктрины позволяет определить направления приложения основных управленческих усилий, приоритеты государственной региональной политики. Очевидно, что данные положения с нормативной точки зрения носят декларационно-описательный характер, и в скором времени некоторые из них утратят свою актуальность. Однако закрепление их в тексте Доктрины является управленческим импульсом, а также содержит элементы контроля, позволяет оценивать эффективность реализации Доктрины и государственной политики в целом. Ведь если

через несколько лет после принятия Доктрины описанные в ней проблемы не перестанут быть актуальными, то вывод об эффективности управления последует с неизбежной простотой и очевидностью, которые особенно важны, например, в избирательных процессах и в иных формах прямого волеизъявления народа.

Фактическое состояние регионального развития описывается в Доктрине на момент ее первого принятия и каждой последующей корректировки, поэтому данный раздел постоянно обновляется и не утрачивает своей актуальности.

## 7. Основные направления регионального развития и основные предлагаемые решения

Доктрина предлагает базовую и завершенную в своей системности модель регионального развития, ориентированную на реализацию установленных ценностей. Именно это является основной целью Доктрины. В то же время цели развития ставятся в конкретном контексте и определяются не только ценностными установками, но и существующими проблемами, ограничениями, в том числе времени, кадров, ресурсов, а также неопределенностями и рисками.

В качестве основных целей региональной политики определяются следующие.

1. Создание инфраструктурных и иных условий для достижения достойного уровня жизни каждого, независимо от региона проживания.
2. Сбалансированное функционирование и развитие субъектов Российской Федерации в социальной и экономической сферах.
3. Создание эффективного механизма управления пропорциями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.
4. Экономическая состоятельность и стабильность социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Переход к стратегии устойчивого развития регионов России должен опираться на реально существующую ресурсную базу, в том числе и на финансовые ресурсы; систему государственного управления региональным развитием, построенную на согласованном



взаимодействии федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в процессе осуществления ими региональной политики; комплексную и взаимосогласованную систему стратегических и программных документов в сфере регионального развития России, основанную на трехуровневом планировании (кратко-, средне- и долгосрочное); сбалансированное разграничение полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления с построением сбалансированной бюджетно-налоговой системы; объективный механизм трансляции интересов субъектов РФ в федеральный Центр и реальный учет интересов субъектов РФ; прозрачную систему социальных стандартов и ориентацию на них органов государственной власти в процессе осуществления региональной политики.

Таким образом, в обобщенном виде модель регионального развития России на обозримую перспективу выглядит следующим образом.

Создаются равные социальные и иные возможности для реализации прав и свобод независимо от региона проживания, для этого развивается социальная и экономическая инфраструктура в регионах России.

Сокращаются диспропорции в социально-экономическом развитии между регионами России по таким социально-экономическим показателям, как ВРП на душу населения, объемы инвестиций на душу населения, доходы населения, уровень занятости, достаточная коммуникационная и транспортная оснащенность, обеспеченность населения субъектов РФ необходимыми социальными благами и гарантиями.

Формируется финансово-экономическая состоятельность субъектов РФ, характеризующаяся стабильной и развитой налоговой облагаемой базой, развитой и самодостаточной инфраструктурой.

Реализуются меры по сбалансированному размещению производительных сил и расселению населения по территории России.

Создается прозрачная система межбюджетных отношений между федеральным Центром и субъектами Российской Федера-

ции, а также субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Основные управленческие направления региональной политики являются вполне классическими и включают в себя финансовые, бюджетные, налоговые, таможенные, административные, планово-индикативные, мониторинговые, переговорно-согласительные процедуры, ресурсное обеспечение и нормативно-правовое обеспечение региональных процессов в стране.

Основные *направления региональной политики* сгруппированы в 14 направлений — сходных видов деятельности, которые позволяют применить похожие приемы и способы управления.

В рамках каждого направления региональной политики для выявленных проблем предлагаются концепты и конкретные управленческие решения (гл. 3 Доктрины). Степень проработки решений достаточно высока, а использование системного подхода позволяет установить взаимосвязи между решениями в рамках различных направлений и в итоге сформировать интегральную программу нормативно-правового обеспечения реализации Доктрины (гл. 5 Доктрины). Программа содержит перечень решений (проектов нормативных правовых актов), указание на ориентировочный срок принятия этих решений и орган, ответственный за их разработку.

Принимая во внимание, что основное содержание перечисленных в программе решений изложено в гл. 3 Доктрины, организация их разработки и контроль ее хода после принятия Доктрины значительно облегчаются, и это составляет одно из основных практических преимуществ Доктрины по сравнению с имеющимися в настоящее время в России доктринальными и концептуальными документами.

## 8. Механизм формирования управленческих решений и его взаимосвязь с проблемами регионального развития

Поскольку Доктрина содержит «точку отсчета» в виде регионального статус-кво, и она со временем меняется, введен механизм периодической корректировки Доктрины, делающий ее актуальной в течение неограниченного времени. Корректировка Доктрины, естественно, предполагает законодательную проце-

дуру. Однако процесс корректировки региональной политики не сводится исключительно к корректировке Доктрины. Внесение изменений в Доктрину потребуются при изменении внешних условий, которые не были спрогнозированы, при появлении новых актуальных проблем регионального развития. В иных случаях, в том числе в случаях неэффективности реализации Доктрины, корректировка, уточнение, отмена и принятие новых решений потребуются на более низких уровнях (на уровнях программ в сфере регионального развития и отдельных решений).

### 9. Программа реализации Доктрины

Реализация Доктрины, планирование и реализация решений, из нее вытекающих, осуществляются в три периода:

- текущий (краткосрочный) (1–3 года);
- среднесрочный (3–5 лет);
- долгосрочный (стратегический) (5–25 лет).

Это позволяет на практике реализовать принцип так называемого трехпериодного управления, дающий возможность связанным образом прогнозировать и задавать вектор долгосрочной перспективы регионального развития при государственном управлении в текущем и среднесрочном периодах.

# **Часть II. Проект федерального закона «О Доктрине регионального развития Российской Федерации»**

Проект

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

## **О Доктрине регионального развития Российской Федерации**

### **Статья 1. Цели принятия настоящего Федерального закона**

Настоящий Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет требования к порядку принятия федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления скоординированных и целенаправленных решений в сфере регионального развития Российской Федерации и утверждает Доктрину регионального развития Российской Федерации (Приложение к Федеральному закону «О Доктрине регионального развития Российской Федерации»).

### **Статья 2. Цели и порядок внесения изменений в Доктрину регионального развития Российской Федерации**

1. Доктрина регионального развития Российской Федерации определяет основные ценностные ориентиры, цели, направления, приоритеты и содержание государственной региональной политики Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в долгосрочной, среднесрочной и краткосрочной перспективе.

2. Доктрина регионального развития Российской Федерации является основой для разработки и принятия в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, программ развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере регионального развития на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу.

3. Программы, указанные в части первой настоящей статьи, не могут противоречить положениям Доктрины регионального развития Российской Федерации и должны быть направлены на ее реализацию.

4. Доктрина регионального развития Российской Федерации является основой для разработки и принятия в порядке, установленном законодательством Российской Федерации:

— федеральных законов и иных правовых актов Российской Федерации в области регионального развития Российской Федерации;

— законов субъектов Российской Федерации и иных правовых актов субъектов Российской Федерации в области социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;

— муниципальных правовых актов, принятых органами местного самоуправления в пределах своей компетенции в области социально-экономического развития муниципальных образований.

5. Изменение Доктрины регионального развития Российской Федерации, утвержденной настоящим Федеральным законом, допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон.

### **Статья 3. Законодательство Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты**

1. Законодательство Российской Федерации в сфере регионального развития состоит из настоящего Федерального закона и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

2. Законодательство субъектов Российской Федерации в сфере регионального развития состоит из законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, принятых в соответствии с настоящим Федеральным законом.

3. Муниципальные правовые акты в сфере развития муниципальных образований состоят из решений, принятых на местных референдумах и сходах граждан, и иных муниципальных правовых актов, принятых органами местного самоуправления в пределах своей компетенции, в соответствии с настоящим Федеральным законом и законодательством субъектов Российской Федерации.

#### **Статья 4. Органы, реализующие государственную региональную политику**

1. За реализацию государственной региональной политики Российской Федерации ответственны: Президент Российской Федерации; Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума); Правительство Российской Федерации и другие федеральные органы исполнительной власти; иные органы государственной власти Российской Федерации, образуемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации; законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации; высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации; иные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления в пределах своей компетенции.

2. Возложение полномочий в сфере реализации государственной региональной политики на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

3. Органы, ответственные за реализацию государственной региональной политики Российской Федерации, самостоятельно решают вопросы, относящиеся к их ведению, в пределах своей компетенции и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами и актами законодательства в сфере регионального развития.

4. Органы, ответственные за реализацию государственной региональной политики Российской Федерации, при принятии (издании) законов и иных нормативных правовых актов и осуществлении ими деятельности обеспечивают их соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам в сфере регионального развития.

## **Статья 5. Ответственность органов власти и должностных лиц, контроль и надзор за их деятельностью при формировании и реализации государственной региональной политики**

1. Органы государственной власти, органы местного самоуправления и должностные лица при принятии и реализации решений и совершении действий (бездействия) в области реализации государственной региональной политики несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Контроль реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

## **Статья 6. Особенности рассмотрения проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О Доктрине регионального развития Российской Федерации»**

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в установленном регламентом палаты порядке проводит обязательную антикоррупционную экспертизу проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О Доктрине регионального развития Российской Федерации». Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации вправе проводить независимую антикоррупционную экспертизу законопроекта.

## **Статья 7. Применение нормативных правовых актов в сфере регионального развития в связи с вступлением в силу настоящего Федерального закона**

1. До приведения федеральных законов и иных актов законодательства в сфере регионального развития в соответствие с настоящим Федеральным законом федеральные законы и иные акты в сфере регионального развития применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

2. Рекомендовать Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации в течение шести месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона привести в соответствие с настоящим Федеральным законом изданные ими правовые акты.

3. Поручить Правительству Российской Федерации в течение шести месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона подготовить предложения по внесению изменений в иные федеральные законы в целях приведения их в соответствие с настоящим Федеральным законом.

4. Правительству Российской Федерации в течение месяца с момента вступления в силу настоящего Федерального закона обеспечить сбор и представление Федеральному Собранию Российской Федерации текущих данных по параметрам регионального развития Российской Федерации.

5. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в срок до «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 201\_ года привести в соответствие с требованиями настоящего Федерального закона изданные ими нормативные правовые акты.

6. До приведения федеральных законов и иных актов законодательства в сфере регионального развития в соответствие с настоящим Федеральным законом указанные федеральные законы и иные акты применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

### **Статья 8. Вступление в силу настоящего Федерального закона**

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент  
Российской Федерации



## **Часть III. Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона «О Доктрине регионального развития Российской Федерации»**

Введение в действие Доктрины регионального развития Российской Федерации нацелено на достижение достойного уровня качества жизни во всех субъектах Российской Федерации, сбалансированности заселения территории России и развитой инфраструктуры, повышение экономической и национальной безопасности, поддержание территориальной целостности России, устойчивое развитие России.

Доктрина, направленная на решение существующих проблем государственного управления и выработку путей совершенствования нормативной правовой базы в сфере регионального развития, не подразумевает в связи с ее принятием дополнительных расходов федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Значительный объем управленческих решений, предложенных к разработке и принятию в рамках реализации Доктрины, являются полномочиями Министерства регионального развития Российской Федерации (далее — Минрегион России), Министерства экономического развития Российской Федерации (далее — Минэкономразвития России), ряда других ключевых министерств, финансирование которых происходит в пределах средств федерального бюджета на соответствующий финансовый год, выделяемых по разделу «Общегосударственные вопросы».

В пределах указанных средств может потребоваться проведение научно-исследовательских работ, привлечение экспертов для разработки проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов, предусмотренных Доктриной.

Усиление роли Минрегиона России в формировании и реализации государственной региональной политики потребует передачи ему дополнительных полномочий и ресурсов от других министерств, включая кадровые ресурсы. С учетом проводимой политики оптимизации расходов федерального бюджета на государственное управление, совокупные расходы федерального

бюджета на органы исполнительной власти не должны увеличиваться в связи с перераспределением полномочий. В частности, Минрегиону России уже передан ряд полномочий от Минэкономразвития России: по управлению средствами Инвестиционного фонда Российской Федерации и экспертизе региональной части целевых программ.

Основным инструментом решения проблемы бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в настоящее время выступают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, являющиеся частью межбюджетных трансфертов, учитываемых в расходной части федерального бюджета. При этом ключевой показатель — уровень расчетной бюджетной обеспеченности, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, — определяется Правительством Российской Федерации (п. 2 ст. 131 БК РФ). В последние три года он определялся на уровне 61–64%.

Доля средств, выделяемых на выравнивание бюджетной обеспеченности после 2008 г., имеет тенденцию к уменьшению с 4,67% в 2008 г. до 3,85% в 2009 г. и до 4% — в 2010 г. к общему объему расходов федерального бюджета.

Объем средств (Д), необходимых для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ после распределения дотаций федерального бюджета до среднероссийского уровня<sup>1</sup> в 2010 г., дает обобщенный ориентир для расчетов целевого увеличения ВРП субъектов РФ при решении стратегической задачи достижения бюджетной самодостаточности.

$$Д = Д_{\text{ср}} - Д_{\text{фб}};$$

где  $Д_{\text{ср}}$  — недостающий объем дотаций для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ до среднероссийского уровня для распределений дотаций;

$Д_{\text{фб}}$  — объем средств, учтенных в федеральном бюджете на соответствующий год в виде дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

---

<sup>1</sup> С 2008 г. среднероссийский уровень бюджетной обеспеченности определяется без учета 10 наиболее обеспеченных и 10 наименее обеспеченных субъектов Российской Федерации.

Таблица 1  
**Оценка сбалансированности региональных бюджетов в 2008–2012 гг., млрд руб.**

	2008 г. факт	2009 г. оценка	% к 2008 г.	2010 г. прогноз	% к 2009 г.	2011 г. прогноз	% к 2010 г.	2012 г. прогноз	% к 2011 г.
Доходы	6 196,1	4 874,1	79%	4 886,8	100%	5 094,2	104%	5 291,1	104%
Налоговые до- ходы	4 381,0	3 788,8	86%	3 934,0	104%	4 194,1	107%	4 401,8	105%
Неналоговые до- ходы	528,7	422,9	80%	448,3	106%	448,3	100%	448,3	100%
Межбюджетные трансферты*	1 131,4	662,3	59%	504,5	76%	451,8	90%	440,9	98%
Расходы	6 250,5	5 297,3	85%	5 210,9	98%	5 348,0	103%	5 420,2	101%
Дефицит	-54,4	-423,2	-324,1	-253,9	-129,1				

В условиях методики 2010 г.:

$$Д = 957,5 - 396,9 = 560,6 \text{ (млрд руб.)}^2.$$

Распределение указанной суммы по регионам и вычисленные доли в ВРП даны в Приложении 1 настоящего Финансово-экономического обоснования.

Выход на бюджетную самодостаточность должен ставиться в качестве стратегической задачи, решать которую необходимо в течение 7–10 лет. Для каждого отдельного региона это будет означать различную степень и график постепенной замены дотаций из федерального бюджета на собственные источники доходов бюджетов и соответствующий рост ВРП. Все дотационные регионы должны совместно с федеральным Центром разработать программы выхода на бюджетную самодостаточность. Своевременное выполнение мероприятий программ целесообразно учитывать в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности через введение стимулирующих коэффициентов.

Одной из основных мер повышения самодостаточности бюджетов субъектов РФ должна стать полная отмена налоговых льгот, предоставляемых на федеральном уровне по региональным и местным налогам. Общая сумма выпадающих доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с предоставлением льгот составила в 2008 г. 321,4 млрд руб., из них по налогу на имущество организаций — 266,7 млрд руб., по земельному налогу — 42,8 млрд руб.<sup>3</sup> Кроме этого следует принять дополнительные меры, направленные на развитие налоговой базы субъектов Российской Федерации. Необходимо расширить права субъектов Российской Федерации по установлению ставок региональных и местных налогов и сборов, а также введению новых налогов, сборов и других платежей. Расширение коридора установления верхнего предела ставки транспортного налога в 2 раза может принести в 2011 г. в доходы субъектов Российской Федерации до 30 млрд руб. (исходя из предположения о максимальном увеличении налога).

---

<sup>2</sup> Расчетные данные из пакета материалов, внесенных с проектом федерального бюджета на 2010 г. и плановый период 2011–2012 гг.

<sup>3</sup> Данные Счетной палаты РФ.

Очевидно, что не по всем перечисленным в Доктрине регионального развития Российской Федерации направлениям можно сделать количественные оценки ожидаемого эффекта в кратко-, средне- и долгосрочном периодах. Самостоятельные финансово-экономические обоснования должны быть представлены с проектами федеральных законов, разрабатываемыми в рамках реализации Доктрины, параметры которых могут быть скорректированы в ходе уточнений Доктрины.

В настоящее время налог на имущество организаций и физических лиц, земельный налог составляют незначительную долю (6,7%) в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, что существенно ниже, чем в странах с развитой экономикой.

Одним из ключевых элементов финансового оздоровления местных бюджетов, предлагаемых Доктриной, является введение налога на недвижимость, который заменит для соответствующих налогоплательщиков налог на имущество физических лиц, а также земельный налог в части налогообложения установленных объектов. В настоящее время ведутся работы по созданию кадастра объектов недвижимости, разработке методик кадастровой оценки недвижимости, проверке результатов кадастровой оценки недвижимости, а также работы по кадастровой оценке объектов недвижимости и информационному наполнению государственного кадастра недвижимости. Разрабатываемый Минэкономразвития России и Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости (с 1 марта 2009 г. — Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии) кадастр объектов недвижимости создаст базу для государственного учета всей недвижимости и раскроет понятие базы для налогообложения как процента от кадастровой стоимости земельного участка. Финансирование указанных мероприятий производится в рамках Подпрограммы «Создание системы кадастра недвижимости (2006–2011 годы)» из средств федерального бюджета. В 2010 г. на эти цели будет израсходовано 5 млрд руб., а в 2011 г. — 5,3 млрд руб. в соответствии с первоначальными проектировками.

Положительный экономический эффект от перехода к налогу на недвижимость был продемонстрирован на территории Великого Новгорода в ходе проведения эксперимента (иницииро-

ванного в соответствии с Федеральным законом от 20.07.1997 г. № 110-ФЗ «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери»). Налог был введен с 1 января 2000 г. на пять лет для предприятий — полных собственников недвижимости. Поступления от налога на недвижимость за пять лет возросли с 300 тыс. руб. до 7,5 млн руб. (в категорию плательщиков первоначально вошли 10 предприятий, к концу эксперимента их было 44). Затраты на подготовку и внедрение налога были превышены поступлениями в бюджет на второй год проведения эксперимента.

Изменения в законодательстве Российской Федерации и субъектов Российской Федерации приводят к значительным потерям доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Совокупный объем выпадающих доходов по 78 регионам в 2008 г. оставил более 180 млрд руб.

Принятие Доктрины должно способствовать нормализации баланса доходных источников и принятых (переданных) полномочий на уровне субъекта Российской Федерации и местном уровне.

В отсутствие стратегической программы регионального развития в 2010 г. в федеральном бюджете будет отражено перераспределение доходных источников и полномочий, финансируемых субъектами Российской Федерации с итоговым отрицательным балансом по 36 субъектам (табл. 2).

Таблица 2

**Оценка дополнительных доходов и расходов  
консолидированных бюджетов субъектов  
Российской Федерации в 2010 г.**

Дополнительные доходы, млрд руб.		Дополнительные расходы, млрд руб.	
Акцизы на вина	0,8	Организация оздоровительной кампании детей, ранее осуществляемая за счет средств Фонда социального страхования	19,5
Акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта до 9%	0,8	Социальная поддержка отдельных категорий граждан (за исключением социальной поддержки реабилитированных лиц в объеме 2,9 млрд руб.)*	19,0

Продолжение таблицы 2

Дополнительные доходы, млрд руб.		Дополнительные расходы, млрд руб.	
Акцизы на пиво	61,8	Передача в собственность субъектов РФ учреждений начального профессионального образования, подведомственных Рособразованию	8,5
Акцизы на нефтепродукты (с учетом изменения нормативов на 2010 г.)	14,3	Предоставление гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг *	11,3
Транспортный налог*	7,5	Обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта для отдельных категорий граждан*	2,5
Государственная пошлина	8,9	Компенсация части родительской платы за содержание ребенка в образовательных учреждениях (на первого ребенка — 20%, на второго — 50, на третьего и последующих — 70%)*	9,4
Потери в связи с передачей НДС в федеральный бюджет (с учетом частичной компенсации за счет дотации на сбалансированность) с 2011 г.	-6,3 -31,6		
<b>Баланс</b>		<b>17,6 млрд руб.</b>	
Положительный баланс (46 субъектов РФ)		47,9 млрд руб.	
Отрицательный баланс (36 субъектов РФ)		- 30,3 млрд руб.	

\* в объеме ранее предоставляемой субсидии.

Действующий порядок формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов нуждается в совершенствовании нормативной базы, позволяющей устанавливать минимальную потребность в бюджетных средствах, необходимых для реализации основных конституционных гарантий граждан.

В связи с этим предлагается принять федеральный закон «О социальных стандартах в Российской Федерации», в котором предлагается устанавливать социальные стандарты в качестве основы для формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Федеральный закон «О социальных стандартах в Российской Федерации» будет иметь рамочный характер и исходить из того, что перечни и количественные значения социальных стандартов должны быть конкретизированы в соответствующих отраслевых законах и иных нормативных правовых актах.

Принятие данного федерального закона не требует дополнительных расходов из федерального бюджета в связи с тем, что он устанавливает не правовое регулирование разработки и введения конкретных минимальных государственных социальных стандартов, а правовые основы и общий порядок разработки, утверждения и применения минимальных государственных социальных стандартов, обеспечивающих реализацию социальных гарантий и прав граждан на образование, охрану здоровья и медицинскую помощь, на жилище, социальное обеспечение и т. д.

Но разработка самих стандартов для реализации данного федерального закона, по экспертным оценкам, может составлять около 20–25 млн руб.

Процесс изменения существующего порядка уплаты и механизма распределения НДФЛ потребует внесения корректировок одновременно в налоговое и бюджетное законодательство. В случае внесения поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации, касающихся зачисления работодателем налога на доходы физических лиц по месту жительства работающих с целью совмещения места уплаты налога и места получения соответствующих бюджетных услуг, существенно изменятся показатели доходной части региональных и местных бюджетов нескольких крупнейших регионов России, прежде всего: Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Тверской области, Пермского края.

Данные о суммах НДФЛ, уплаченных физическими лицами, являющимися жителями Ленинградской области и Санкт-Петербурга, в соответствующие бюджеты, приведены в табл. 3.



**Суммы НДС, уплаченные физическими лицами, являющимися жителями Ленинградской области и Санкт-Петербурга, в соответствующие бюджеты**

	2005 г.	2006 г.	2007 г.
НДС, уплаченные физическими лицами, проживающими в Санкт-Петербурге, в бюджет Ленинградской области, млн руб.	595,7	1019,6	1549,7
НДС, уплаченные физическими лицами, проживающими в Ленинградской области, в бюджет Санкт-Петербурга, млн руб.	2837,6	4383,8	5970,4

В случае принятия предлагаемых изменений в бюджетное и налоговое законодательство бюджет Ленинградской области получил бы дополнительные доходы в период с 2005 г. по 2007 г. в объеме 10,2 млрд руб. Следует отметить, что межрегиональное (горизонтальное) перераспределение коснется не всех регионов России.

Последствия в части удорожания администрирования НДС в организациях и на предприятиях — налоговых агентах, дополнительной нагрузки на Федеральное казначейство Российской Федерации, изменения подходов к формированию и использованию налоговых льгот и вычетов не имеют точной денежной оценки, но должны быть учтены как негативные факторы при подготовке соответствующих проектов федеральных законов.

Вопрос увеличения поступлений НДС в местные бюджеты может быть решен в рамках существующих полномочий субъекта Российской Федерации. Бюджетным кодексом Российской Федерации устанавливается базовое распределение НДС в следующих пропорциях: 70% зачисляются в бюджет субъекта Российской Федерации, 30% — в местные бюджеты. Пункт 2 ст. 52 Бюджетного кодекса Российской Федерации позволяет установить законом о бюджете субъекта Российской Федерации дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц (из 70% доли субъекта РФ). Расчет дополнительных поступлений НДС от увеличения доли отчислений в местные бюджеты до 50% приведен в приложении 2 на примере отчетных данных за 2008 г.

Таким образом, Доктрина регионального развития Российской Федерации не подразумевает дополнительных расходов федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в связи с ее принятием, поскольку значительный объем управленческих решений, предложенных к разработке и принятию в рамках реализации Доктрины, входит в полномочия Минрегиона России, Минэкономразвития России, ряда других ключевых министерств, финансирование которых происходит в пределах средств федерального бюджета на соответствующий финансовый год, выделяемых по разделу «Общесударственные вопросы».

Экономическая эффективность принятия Доктрины в совокупности с федеральными законами, необходимость в которых обоснована в Доктрине, будет выражаться увеличением ВРП на душу населения по субъектам Российской Федерации, сокращением дефицита наименее обеспеченных региональных и местных бюджетов, в том числе за счет улучшения пропорций распределения доходных источников и развития собственного доходного потенциала. Положительная динамика экономического развития субъектов позволит в будущем уменьшить объемы прямой финансовой поддержки из федерального бюджета, тем самым компенсируя возможные дополнительные расходы федерального бюджета в связи с реализацией предлагаемых федеральных законов в среднесрочной перспективе.

Приложение 1

**Соотношение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с ВРП субъектов Российской Федерации**

Субъекты Российской Федерации	Численность постоянного населения на 01.01.2009 г., тыс. чел.	Индекс налогового потенциала	Индекс бюджетных расходов	Уровень бюджетной обеспеченности до распределения дотаций	Расчет средств, недостающих до среднего уровня бюджетной обеспеченности	Итого расчетный объем дотаций на 2010 г. (без компенсаций)	Объем дополнительных дотаций для доведения до среднего уровня бюджетной обеспеченности	ВРП 2007 г.	% дотаций к ВРП 2007 г.
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4=2/3</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7=5-6</b>	<b>8</b>	<b>9</b>
Белгородская область	1 525,1	0,748	0,807	0,926	2 829	631	2 197	241 688	0,91
Брянская область	1 299,7	0,434	0,857	0,506	14 288	5 933	8 355	106 144	7,87
Владимирская область	1 439,8	0,507	0,852	0,595	15 227	3 564	11 663	148 294	7,86
Воронежская область	2 270,0	0,493	0,825	0,598	23 231	5 288	17 942	228 666	7,85

Продолжение приложения 1

	1	2	3	4=2/3	5	6	7=5-6	8	9
Ивановская область	1 073,1	0,365	0,858	0,426	12 148	6 929	5 219	75 785	6,89
Калужская область	1 002,9	0,786	0,865	0,908	2 467	551	1 916	114 449	1,67
Костромская область	692,3	0,489	0,883	0,553	7 713	2 476	5 237	68 579	7,64
Курская область	1 155,4	0,585	0,906	0,645	11 509	2 569	8 940	132 107	6,77
Липецкая область	1 163,3	1,046	0,822	1,272	—	—	—	213 774	—
Московская область	6 712,6	0,943	0,884	1,068	—	—	—	1 306 077	—
Орловская область	816,9	0,454	0,896	0,507	9 389	3 886	5 502	79 791	6,90
Рязанская область	1 157,7	0,579	0,908	0,638	11 799	2 633	9 166	126 103	7,27
Смоленская область	974,1	0,524	0,894	0,586	10 845	2 731	8 114	99 141	8,18
Тамбовская область	1 096,9	0,390	0,874	0,446	12 562	6 679	5 883	107 596	5,47

Продолжение приложения 1

	1	2	3	4=2/3	5	6	7=5-6	8	9
Тверская область	1 369,4	0,579	0,956	0,606	15 978	3 566	12 412	158 883	7,81
Тульская область	1 553,1	0,722	0,854	0,846	6 326	1 412	4 914	176 866	2,78
Ярославская область	1 310,5	0,826	0,840	0,984	552	123	429	189 980	0,23
г. Москва	10 509,0	3,077	0,908	3,391	—	—	—	6 731 189	
Республика Карелия	687,5	0,775	1,325	0,585	11 352	2 887	8 465	104 623	8,09
Республика Коми	958,5	1,330	1,568	0,848	7 068	1 577	5 490	242 431	2,26
Архангельская область	1 262,0	0,846	1,573	0,537	25 182	8 890	16 291	286 862	5,68
Вологодская область	1 218,2	1,036	1,032	1,003	—	—	—	243 948	—
Калининградская область	937,4	0,767	0,869	0,883	2 956	660	2 296	145 921	1,57
Ленинградская область	1 631,9	1,007	0,914	1,102	—	—	—	312 405	—

Продолжение приложения 1

	1	2	3	4=2/3	5	6	7=5-6	8	9
Мурманская область	842,5	1,321	1,505	0,878	4 806	1 073	3 734	192 177	1,94
Новгородская область	646,0	0,848	0,934	0,908	1 719	384	1 336	87 560	1,53
Псковская область	696,4	0,462	1,005	0,459	9 126	4 626	4 500	63 108	7,13
г. Санкт-Петербург	4 581,9	1,579	0,932	1,694	—	—	—	1 109 297	—

Республика Адыгея	442,8	0,292	0,830	0,352	4 980	3 515	1 465	29 158	5,02
Республика Дагестан	2 711,7	0,183	0,844	0,217	32 458	30 367	2 091	166 721	1,25
Республика Ингушетия	508,1	0,099	0,823	0,120	6 111	6 645	-534	14 835	-3,60
Кабардино-Балкарская Республика	892,4	0,299	0,766	0,390	9 141	5 822	3 318	50 385	6,59
Республика Калмыкия	284,0	0,345	0,834	0,413	3 143	1 869	1 274	16 651	7,65

Продолжение приложения 1

	1	2	3	4=2/3	5	6	7=5-6	8	9
Карачаево-Черкесская Республика	427,2	0,280	0,903	0,310	5 300	4 125	1 176	28 239	4,16
Республика Северная Осетия — Алания	701,8	0,320	0,810	0,395	7 587	4 756	2 831	53 668	5,27
Чеченская Республика	1 238,5	0,166	0,786	0,211	13 831	13 067	764	46 782	1,63
Краснодарский край	5 141,9	0,628	0,803	0,782	27 922	6 232	21 690	655 298	3,31
Ставропольский край	2 707,3	0,464	0,833	0,558	28 387	8 851	19 536	221 119	8,83
Астраханская область	1 005,2	0,573	0,777	0,738	6 338	1 415	4 923	105 063	4,69
Волгоградская область	2 598,9	0,646	0,812	0,795	13 416	2 994	10 422	333 856	3,12
Ростовская область	4 241,8	0,509	0,833	0,611	42 646	9 518	33 128	453 061	7,31

Продолжение приложения 1

	1	2	3	4=2/3	5	6	7=5-6	8	9
Республика Башкортостан	4 057,3	0,757	0,901	0,840	18 136	4 048	14 088	601 310	2,34
Республика Марий Эл	700,1	0,425	0,855	0,497	7 702	3 345	4 357	56 391	7,73
Республика Мордовия	833,0	0,576	0,833	0,692	6 622	1 478	5 144	77 003	6,68
Республика Татарстан (Татарстан)	3 768,6	0,964	0,807	1,195	—	—	—	770 730	—
Удмуртская Республика	1 528,5	0,714	0,880	0,812	7 848	1 752	6 096	205 824	2,96
Чувашская Республика — Чувашия	1 279,4	0,497	0,850	0,585	13 550	3 467	10 083	121 904	8,27
Кировская область	1 401,2	0,480	0,931	0,515	16 687	6 648	10 039	120 239	8,35
Нижегородская область	3 340,7	0,823	0,839	0,981	1 647	368	1 280	473 909	0,27



Продолжение приложения 1

	1	2	3	4=2/3	5	6	7=5-6	8	9
Оренбургская область	2 111,5	0,840	0,898	0,936	3 776	843	2 933	375 073	0,78
Пензенская область	1 379,8	0,441	0,864	0,511	15 265	6 204	9 061	119 905	7,56
Пермский край	2 708,4	1,055	0,924	1,143	—	—	—	480 023	—
Самарская область	3 171,4	1,020	0,842	1,211	—	—	—	600 368	—
Саратовская область	2 572,9	0,496	0,797	0,622	24 010	5 359	18 651	261 683	7,13
Ульяновская область	1 305,0	0,466	0,792	0,589	12 856	3 176	9 680	126 714	7,64
Курганская область	952,7	0,436	0,956	0,456	11 898	6 107	5 791	82 731	7,00
Свердловская область	4 394,6	0,951	0,868	1,095	—	—	—	825 036	—
Тюменская область	3 398,9	3,982	1,527	2,607	—	—	—	2 785 336	—

Продолжение приложения 1

	1	2	3	4=2/3	5	6	7=5-6	8	9
Челябинская область	3 508,7	0,751	1,004	0,749	27 420	6 120	21 300	582 945	3,65
Республика Алтай	209,2	0,380	1,999	0,190	5 978	5 849	129	15 318	0,84
Республика Бурятия	960,7	0,601	1,414	0,425	17 941	10 259	7 682	109 554	7,01
Республика Тыва	313,9	0,348	2,001	0,174	9 031	9 066	-36	19 776	-0,18
Республика Хакасия	538,1	0,668	1,081	0,618	6 882	1 536	5 346	64 029	8,35
Алтайский край	2 496,8	0,393	0,892	0,441	29 244	15 877	13 367	223 751	5,97
Красноярский край	2 889,8	1,162	1,415	0,821	22 641	5 053	17 588	734 414	2,39
Иркутская область	2 505,6	0,836	1,222	0,684	29 923	6 678	23 244	403 031	5,77
Кемеровская область	2 821,9	0,902	0,895	1,009	—	—	—	444 352	—
Новосибирская область	2 639,9	0,728	0,939	0,776	17 233	3 846	13 387	382 186	3,50

Продолжение приложения 1

	1	2	3	4=2/3	5	6	7=5-6	8	9
Омская область	2 014,1	0,684	0,888	0,770	12 714	2 838	9 876	301 803	3,27
Томская область	1 038,5	0,938	1,340	0,700	12 947	2 890	10 057	216 059	4,65
Забайкальский край	1 039,7	0,569	1,185	0,480	15 948	7 438	8 510	105 162	8,09
Агинский-Бурятский округ	77,3	0,378	1,131	0,334	1 193	879	314	8 069	3,89
Республика Саха (Якутия)	949,8	1,527	4,351	0,351	55 997	39 600	16 397	246 469	6,65
Приморский край	1 988,0	0,650	1,184	0,549	29 723	9 785	19 939	263 272	7,57
Хабаровский край	1 401,9	0,921	1,562	0,589	27 256	6 709	20 548	232 640	8,83
Амурская область	864,5	0,674	1,395	0,483	15 593	7 181	8 412	114 282	7,36
Камчатский край	343,5	1,208	6,207	0,195	30 441	29 554	887	67 918	1,31
Магаданская область	163,0	1,475	4,824	0,306	10 817	8 504	2 313	35 424	6,53

## Продолжение приложения 1

	1	2	3	4=2/3	5	6	7=5-6	8	9
Саха- линская область	514,5	1,495	2,138	0,700	10 238	2 285	7 953	286 049	2,78
Еврейская автоном- ная об- ласть	185,4	0,453	1,298	0,349	3 263	2 318	945	24 607	3,84
Чукотский АО	49,5	4,140	7,687	0,539	4 826	1 693	3 133	21 221,9	14,77
Российская Федерация	<b>141 904,0</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	957 578	396 996	<b>560 582,542</b>	28 254 788	1,98

**Исполнение консолидированных бюджетов субъектов РФ по доходам (НДФЛ) за 12 месяцев  
2008 г. с расчетом увеличения доли местных бюджетов с 30 до 50%**

Субъект	Исполнено, млн руб.	Численность постоянного населения, тыс. чел.	Среднедушевые доходы, руб./чел.	Расчетное значение дополнительной суммы НДФЛ, за- числяемой в мест- ные бюджеты при увеличении норма- тива с 30 до 50%	
				3	5
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
Российская Федерация	1 665 548,40	142 008,84	11 728,48	+ 333 109,68	
Дальневосточный федеральный округ	91 053,21	6 486,42	14 037,52	+ 18 210,64	
Амурская область	8 752,20	869,62	10 064,43	+ 1 750,44	
Еврейская автономная область	1 570,77	185,54	8 466,15	+ 314,15	
Камчатский край	6 852,13	345,67	19 822,82	+ 1 370,43	
Магаданская область	3 488,19	165,82	21 035,97	+ 697,64	
Приморский край	20 089,56	1 995,83	10 065,78	+ 4 017,91	
Республика Саха (Якутия)	14 338,00	951,44	15 069,85	+ 2 867,60	
Сахалинская область	13 498,16	518,54	26 031,14	+ 2 699,63	
Хабаровский край	18 851,05	1 403,71	13 429,43	+ 3 770,21	
Чукотский автономный округ	3 613,15	50,26	71 884,98	+ 722,63	
Приволжский федеральный округ	238 863,67	30 241,58	7 898,52	+ 47 772,73	
Кировская область	9 160,56	1 413,26	6 481,88	+ 1 832,11	
Нижегородская область	31 877,02	3 359,82	9 487,73	+ 6 375,40	
Оренбургская область	14 860,30	2 119,00	7 012,87	+ 2 972,06	

Продолжение приложения 2

1	2	3	4	5
Пензенская область	7 738,34	1 388,02	5 575,09	+ 1 547,67
Пермский край	27 049,75	2 718,23	9 951,25	+ 5 409,95
Республика Башкортостан	28 762,98	4 052,73	7 097,18	+ 5 752,60
Республика Марий Эл	3 987,62	703,22	5 670,51	+ 797,52
Республика Мордовия	4 790,73	840,39	5 700,59	+ 958,15
Республика Татарстан	33 301,39	3 762,81	8 850,14	+ 6 660,28
Самарская область	33 711,51	3 172,79	10 625,20	+ 6 742,30
Саратовская область	16 500,73	2 583,81	6 386,20	+ 3 300,15
Удмуртская Республика	12 167,26	1 532,74	7 938,26	+ 2 433,45
Ульяновская область	7 786,22	1 312,21	5 933,68	+ 1 557,24
Чувашская Республика	7 169,27	1 282,57	5 589,78	+ 1 433,85
Северо-Западный федеральный округ	201 135,97	13 501,04	14 850,23	+ 40 227,19
Архангельская область	14 760,35	1 271,88	11 605,17	+ 2 952,07
Вологодская область	13 564,50	1 222,89	11 092,19	+ 2 712,90
г. Санкт-Петербург	98 685,69	4 568,05	21 603,47	+ 19 737,14
Калининградская область	9 664,16	937,40	10 309,49	+ 1 932,83
Ленинградская область	17 201,96	1 633,35	10 531,70	+ 3 440,39
Мурманская область	15 354,34	850,93	18 044,20	+ 3 070,87
Ненецкий автономный округ	642,51	0,00		+ 128,50
Новгородская область	5 628,69	652,44	8 627,18	+ 1 125,74
Псковская область	4 834,91	705,29	6 855,21	+ 966,98
Республика Карелия	7 327,26	690,65	10 609,17	+ 1 465,45
Республика Коми	13 471,62	968,16	13 914,60	+ 2 694,32

Продолжение приложения 2

1	2	3	4	5
Сибирский федеральный округ	177 264,66	19 553,46	8 569,50	+ 35 452,93
Алтайский край	12 314,88	2 508,48	4 909,30	+ 2 462,98
Забайкальский край	9 701,31			+ 1 940,26
Иркутская область	24 567,29	2 373,36	10 351,29	+ 4 913,46
Кемеровская область	28 592,55	2 823,54	10 126,49	+ 5 718,51
Красноярский край	35 596,69	2 890,35	12 315,70	+ 7 119,34
Новосибирская область	27 229,54	2 635,64	10 331,27	+ 5 445,91
Омская область	14 527,41	2 018,00	7 198,93	+ 2 905,48
Республика Алтай	1 273,62	207,12	6 149,12	+ 254,72
Республика Бурятия	7 069,50	959,89	7 364,89	+ 1 413,90
Республика Тыва	1 608,24	311,62	5 160,93	+ 321,65
Республика Хакасия	3 995,66	537,23	7 437,53	+ 799,13
Томская область	10 787,97	1 034,99	10 423,31	+ 2 157,59
Уральский федеральный округ	186 844,82	12 240,38	9 045,07	+ 37 368,96
Курганская область	5 338,66	960,41	5 558,73	+ 1 067,73
Свердловская область	54 975,96	4 395,62	12 507,00	+ 10 995,19
Тюменская область	16 653,60	3 373,37	4 936,79	+ 3 330,72
Ханты-Мансийский автономный округ	50 196,27	0,00		+ 10 039,25
Челябинская область	33 746,91	3 510,99	9 611,79	+ 6 749,38
Ямало-Ненецкий автономный округ	25 933,42	0,00		+ 5 186,68
Центральный федеральный округ	640 605,45	37 150,74	17 243,41	+ 128 121,09
Белгородская область	12 068,44	1 519,14	7 944,27	+ 2 413,69
Брянская область	6 806,77	1 308,48	5 202,05	+ 1 361,35

Продолжение приложения 2

1	2	3	4	5
Владимирская область	10 750,47	1 449,48	7 416,81	+ 2 150,09
Воронежская область	14 841,26	2 280,41	6 508,17	+ 2 968,25
г. Москва	399 745,34	10 470,32	38 178,91	+ 79 949,07
Ивановская область	6 039,15	1 079,61	5 593,85	+ 1 207,83
Калужская область	9 401,37	1 005,65	9 348,57	+ 1 880,27
Костромская область	4 887,60	697,04	7 011,91	+ 977,52
Курская область	7 230,44	1 162,48	6 219,86	+ 1 446,09
Липецкая область	9 496,42	1 168,81	8 124,83	+ 1 899,28
Московская область	97 234,49	6 672,77	14 571,83	+ 19 446,90
Орловская область	5 216,43	821,93	6 346,53	+ 1 043,29
Рязанская область	8 466,24	1 164,53	7 270,09	+ 1 693,25
Смоленская область	7 268,02	983,23	7 392,01	+ 1 453,60
Тамбовская область	5 375,09	1 106,04	4 859,78	+ 1 075,02
Тверская область	11 222,92	1 379,54	8 135,25	+ 2 244,58
Тульская область	11 690,70	1 566,30	7 463,92	+ 2 338,14
Ярославская область	12 864,30	1 315,01	9 782,70	+ 2 572,86
Южный федеральный округ	129 780,61	22 835,22	5 683,35	+ 25 956,12
Астраханская область	7 020,86	1 000,87	7 014,73	+ 1 404,17
Волгоградская область	17 855,56	2 608,76	6 844,46	+ 3 571,11
Кабардино-Балкарская Республика	2 314,53	891,34	2 596,69	+ 462,91
Караево-Черкесская Республика	1 428,12	427,42	3 341,28	+ 285,62
Краснодарский край	39 871,36	5 121,80	7 784,64	+ 7 974,27
Республика Адыгея	1 752,33	441,18	3 971,95	+ 350,47



Продолжение приложения 2

1	2	3	4	5
Республика Дагестан	7 540,22	2 687,82	2 805,33	+ 1 508,04
Республика Ингушетия	674,00	499,50	1 349,34	+ 134,80
Республика Калмыкия	1 125,46	285,54	3 941,49	+ 225,09
Республика Северная Осетия — Алания	2 548,75	702,46	3 628,34	+ 509,75
Ростовская область	29 608,20	4 254,42	6 959,40	+ 5 921,64
Ставропольский край	13 984,65	2 705,07	5 169,80	+ 2 796,93
Чеченская Республика	4 056,57	1 209,04	3 355,20	+ 811,31

# Часть IV. Доктрина регионального развития Российской Федерации

## Приложение

к Федеральному закону от «\_\_\_» 200\_\_г. № \_\_  
«О Доктрине регионального развития  
Российской Федерации»

## Содержание

### Глава 1. Общие положения

- 1.1. Статус Доктрины регионального развития Российской Федерации
- 1.2. Основные понятия
- 1.3. Формирование региональной политики
- 1.4. Ценностный выбор и цели региональной политики
- 1.5. Приоритеты государственного управления, вытекающие из ценностей государственной региональной политики
- 1.6. Основные количественные целевые и мониторируемые показатели реализации государственной региональной политики
- 1.7. Структура государственной региональной политики
- 1.8. Периодизация планирования (периоды реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации)
- 1.9. Срок действия Доктрины регионального развития Российской Федерации
- 1.10. Головной исполнитель и иные ответственные исполнители Доктрины регионального развития Российской Федерации

**Глава 2.** Текущее и целевое состояние регионального развития и региональной политики. Стратегия перехода

- 2.1. Текущее состояние регионального развития
- 2.2. Целевое состояние регионального развития
- 2.3. Текущее состояние государственной региональной политики

- 2.4. Целевое состояние государственной региональной политики
- 2.5. Стратегия перехода при модернизации региональной политики

### **Глава 3.** Направления региональной политики и регионально-го развития. Основные проблемы и решения

- 3.1. Федеративное устройство Российской Федерации
- 3.2. Пространственное развитие Российской Федерации
- 3.3. Бюджеты и налоги в региональной политике
- 3.4. Инвестиции в региональной политике
- 3.5. Социальное развитие субъектов Российской Федерации
- 3.6. Административные центры субъектов Российской Федерации в решении задач региональной политики
- 3.7. Местное самоуправление и межмуниципальное сотрудничество
- 3.8. Развитие территорий с особым статусом: особые экономические зоны, закрытые административно-территориальные образования, наукограды, монопрофильные города
- 3.9. Развитие проблемных регионов Российской Федерации: Дальний Восток, Кавказ, северные территории, депрессивные регионы
- 3.10. Миграционные вопросы в региональной политике. Обеспечение сбалансированной структуры расселения
- 3.11. Внешнеэкономическое сотрудничество субъектов Российской Федерации
- 3.12. Развитие инфраструктурных объектов Российской Федерации
- 3.13. Государственное управление региональным развитием
- 3.14. Формирование и реализация федеральных, межрегиональных и региональных целевых программ

### **Глава 4.** Механизм реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации

- 4.1. Принципы государственного управления региональным развитием
- 4.2. Система государственного управления региональным развитием

- 4.3. Планирование, мониторинг и контроль в государственном управлении региональным развитием
- 4.4. Модернизация системы государственного управления региональным развитием

**Глава 5.** Программа нормативно-правового обеспечения реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации

## Преамбула

Доктрина регионального развития Российской Федерации определяет цели, задачи, принципы, основные направления и механизм реализации государственной региональной политики. Настоящей Доктриной закладываются основы обеспечения социально-экономического развития регионов России, достойного уровня жизни и территориальной целостности Российской Федерации.

### Глава 1. Общие положения

#### 1.1. Статус Доктрины регионального развития Российской Федерации

Доктрина регионального развития Российской Федерации (далее — Доктрина) является специальным нормативным правовым актом государственно-управленческого характера, определяющим содержание государственной политики в области управления региональным развитием в Российской Федерации (далее — региональная политика), включая ее основные ценностные ориентиры, цели, направления и приоритеты, формирующим и приводящим в действие механизм ее исполнения на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу.

Целями Доктрины регионального развития России как управленческого документа являются:

- обеспечение обоснованности и согласованности действий соответствующих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере регионального развития в Российской Федерации;
- определение и нормативно-правовое закрепление целей регионального развития Российской Федерации как согласованных в обществе и государстве ценностей регионального развития и количественных показателей региональной развитости в их связи с положениями Конституции Российской Федерации, целями общегосударственного строительства и

- целями государственной политики Российской Федерации в иных сферах развития общества и государства;
- определение основ для создания прозрачной и устойчивой системы государственного управления региональным развитием страны (органы, их функции, субординация и координация), минимально зависимой от изменчивости политической конъюнктуры;
  - публичное донесение содержания государственной региональной политики Российской Федерации до органов государственной власти, органов местного самоуправления и населения в целом;
  - придание государственной региональной политике Российской Федерации системности, прозрачности, устойчивости, долговременного характера, эффективности в реализации ее публичных целей, социальной гуманистичности содержания целей, средств и результатов.

Доктрина регионального развития Российской Федерации утверждается федеральным законом Российской Федерации, имеет силу федерального закона и прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Доктрина регионального развития Российской Федерации является специальным нормативно-правовым актом. Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, подзаконные нормативные и нормативно-правовые акты, акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, касающиеся вопросов регионального развития в Российской Федерации, государственной региональной политики, государственной системы управления региональным развитием, государственного управления региональным развитием, не могут противоречить Доктрине регионального развития Российской Федерации. В случае их противоречия Доктрине регионального развития Российской Федерации они подлежат отмене в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Доктрина регионального развития Российской Федерации является основой для формирования кратко-, средне- и долгосрочных программ в сфере социально-экономического развития

регионов России, принимаемых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также конкретных действий текущего периода, финансовых планов и других актов государственного управления в части регионального развития Российской Федерации.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления и их должностные лица в соответствии с законодательством Российской Федерации несут ответственность за решения и действия (бездействие) в области регионального развития.

## 1.2. Основные понятия

В сфере региональной политики применяются следующие основные определения:

**государственная региональная политика** — система ценностей и целей и необходимых для их достижения государственно-управленческих мер, реализуемых с помощью нормативных правовых актов, программ и иных документов, направленных на региональное развитие;

**Доктрина регионального развития Российской Федерации** (далее — **Доктрина, Доктрина регионального развития**) — нормативный правовой акт государственно-управленческого характера, определяющий содержание государственной региональной политики Российской Федерации, включая ее основные ценностные ориентиры, цели, направления и приоритеты, формирующий и приводящий в действие механизм ее исполнения на кратко-, средне- и долгосрочную перспективы;

**депрессивный регион (территория)** — административно-территориальная единица или совокупность сопредельных административно-территориальных единиц в границах одного или нескольких субъектов Российской Федерации, имеющих однородную структуру экономики, оказавшаяся в результате затруднений в основной (основных) отраслях экономики в состоянии существенного экономического упадка;

**законодательство в сфере регионального развития** — система федеральных законов, включая настоящую Доктрину, и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и

иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов, направленных на регулирование вопросов регионального развития;

**качество регионального развития** — характеристика количественных структурных пропорций региональной развитости в сравнении с их желаемым целевым состоянием;

**монопрофильный город** — город, который обладает следующими признаками:

- наличие в городе одного или нескольких однотипных предприятий, относящихся к одной отрасли или обслуживающих один узкий сегмент отраслевого рынка — при том, что остальные предприятия города обслуживают только внутренние нужды города или проживающих в нем людей;
- наличие в городе цепочки технологически связанных предприятий, работающих на один конечный рынок, кроме предприятий, обслуживающих внутренние нужды города;
- значительная зависимость доходной части бюджета города от деятельности одного или нескольких крупных предприятий;
- низкая диверсификация сфер занятости населения города (однородный профессиональный состав);
- значительная удаленность города от других, более крупных населенных пунктов (что снижает возможности мобильности жителей) при наличии в городе первых двух признаков или при отсутствии развитой инфраструктуры, обеспечивающей связь города с внешним миром (дороги автомобильные и железные, телефонная сеть и т. д.);

**приоритеты регионального развития** — обоснованные и наиболее значимые для регионального развития, общие для федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации главные направления их совместной (согласованной) деятельности по реализации целей и задач государственной региональной политики;

**регион** — часть территории Российской Федерации, обладающая определенным экономическим, социальным, демографическим, инфраструктурным, природным и культурно-историческим потенциалом, которая находится в ведении соответствующих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации либо органов



местного самоуправления; границы региона могут совпадать с границами одного или нескольких субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований;

**региональное развитие** — положительные сдвиги в социально-экономическом состоянии региона (регионов), характеризующиеся изменением соответствующих региональных показателей;

**уровень регионального развития** — фиксированное фактическое состояние регионального развития, которое имеет количественную характеристику;

**пропорции региональной развитости** — относительные количественные соотношения соответствующих социально-экономических показателей региональной развитости;

**эффективная (сбалансированная) заселенность** — освоенность пригодной для проживания территории страны с плотностью населения, достаточной для ее социально-экономического развития, обеспечения территориальной целостности и безопасности;

**управление пропорциями регионального развития** — деятельность соответствующих органов государственной власти, направленная на снижение диспропорций регионального развития;

**устойчивость регионального роста (развития)** — постоянность и управляемость изменчивости социально-экономических пропорций развитости основных сегментов в экономике регионов России при гарантированности обеспечения ее целевых показателей в долгосрочной перспективе;

**федеральная интервенция** — деятельность федеральных органов государственной власти по вмешательству в дела субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральным законодательством, в том числе в случаях нарушения органами государственной власти субъектов Российской Федерации федерального законодательства, неподчинения законным требованиям федеральных органов государственной власти, нарушения прав человека, беспорядков, возникновения угрозы безопасности и территориальной целостности Российской Федерации.

### 1.3. Формирование региональной политики

Формирование региональной политики, Доктрины регионального развития и содержания ее периодических корректиро-

вок осуществляется в соответствии с требованиями к порядку, изложенному в гл. 4.

Формирование региональной политики представляет собой преимущественно управленческий процесс, который включает определение:

- ценностей, целей, проблем, субпроблем и управленческих задач, решение которых необходимо для достижения целей;
- концептов (идей) решения поставленных задач;
- государственно-управленческих решений (нормативных правовых, организационно-распорядительных и иных актов (документов));
- процедур принятия и реализации государственно-управленческих решений;
- системы исполнения и ответственных исполнителей государственно-управленческих решений;
- сроков и порядка исполнения государственно-управленческих решений;
- конкретных ресурсных источников, необходимых для исполнения государственно-управленческих решений;
- прогноза последствий принимаемых государственно-управленческих решений;
- механизма мониторинга результатов, получаемых в результате реализации государственно-управленческих решений;
- механизма оценки эффективности принимаемых государственно-управленческих решений;
- механизма корректировки государственно-управленческих решений;
- системы персональной ответственности и санкций за нереализацию целей государственной политики в сфере регионального развития.

Формирование региональной политики включает публичное согласование основных целей и средств их достижения в системе политических и государственных институтов, обществе, разъяснение их содержания и соответствия интересам основных субъектов деятельности (личность, общество, государство).

При формировании региональной политики используются ценностно ориентированный, нормативно-правовой, системно-управленческий и проектный подходы.

Региональная политика имеет междисциплинарный характер, для ее формирования привлекаются специалисты различных областей знаний: экономических, финансовых, социологических, политологических, психологических, демографических, медицинских, исторических, философских, юридических, математических и иных.

Прогноз наиболее значимых взаимоувязанных последствий реализации решений региональной политики для Российской Федерации в целом, для субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, хозяйствующих субъектов, граждан обязателен.

Формирование региональной политики проводится в четыре этапа.

1. На первом этапе выбираются ценности и цели региональной политики.

2. На втором этапе, отталкиваясь от поставленных целей, выявляются проблемы, препятствующие достижению поставленных целей. Осуществляется разработка Проблемной матрицы.

### Проблемная матрица

№	Цель	Проблема (задача)	Причина (фактор)	Идея, концепт решения
1				
2				
...				
n				

3. На третьем этапе на основе идей и концептов вырабатываются государственно-управленческие решения, нормативно-правовые акты и иные распорядительные документы, производится их программное взаимоувязанное оформление в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе. Осуществляется подготовка Управленческой матрицы.

4. На четвертом этапе осуществляется подготовка календарной программы действий для исполнения государственно-управленческих решений.

## Управленческая матрица

№	Идея, концепт решения проблемы (задачи)	Управленческое решение, мера, действие	Вид и название нормативного правового документа (закон, указ, постановление, распоряжение правительства, другой подзаконный акт, иное)
1			
2			
...			
n			

## Календарная программа действий

№	Управленческое решение	Срок принятия	Срок исполнения	Ответственный исполнитель	Срок мониторинга результативности	Срок корректировки
1						
2						
...						
n						

В случае множественности и противоречивости общественно признаваемых и нравственных интересов различных участников общественных отношений, затрагиваемых формируемыми управленческими решениями:

- выявляются все участники конфликта интересов;
- определяется баланс конфликтующих интересов, не подавляющий ни одного из них;
- формируется соответствующее усложненное синтетическое решение.

### 1.4. Ценностный выбор и цели региональной политики

#### *Научная обоснованность региональной политики*

Доктрина регионального развития Российской Федерации исходит из того, что региональные процессы управляемы государством. Результат регионального развития прогнозируем, деятельность по его достижению планируема. Региональная политика Российской Федерации формируется и исполняется с привлечением признанных в научной среде экспертов и научных институтов.

### ***Выбор ценностных целей региональной политики***

Доктрина регионального развития Российской Федерации исходит из первичности публично задаваемых ценностей и целей развития.

Ценностные цели отделяются от административно-управленческих целей. Административно-управленческое целеполагание подчинено ценностному целеполаганию. Для целей всех уровней в явном виде определяются соответствующие средства их достижения.

### ***Цивилизационные основания ценностного выбора***

Выбор ценностных целей региональной политики производится с учетом цивилизационной специфики России и применимости в российских условиях опыта других стран.

Цивилизационная специфика включает исторические, религиозные, национальные, государственные, ментальные, идейно-духовные, природные и иные факторы.

### ***Ценности и цели региональной политики***

К ценностям региональной политики Российской Федерации относятся следующие:

- достойный уровень жизни каждого человека во всех субъектах Российской Федерации;
- сбалансированная (эффективная) заселенность территории Российской Федерации, преодоление тенденций депопуляции;
- экономическая и национальная безопасность, территориальная целостность Российской Федерации.

К основным целям региональной политики Российской Федерации относятся:

- создание инфраструктурных и иных условий для достижения достойного уровня жизни каждого независимо от региона проживания;
- сбалансированное функционирование и развитие субъектов Российской Федерации в социальной и экономической сферах;
- создание эффективного механизма управления пропорциями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;

- экономическая состоятельность и стабильность социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

### **1.5. Приоритеты государственного управления, вытекающие из ценностей государственной региональной политики**

Высшим приоритетом региональной политики Российской Федерации является реализация интересов личности независимо от региона проживания, общества и государства в целом.

Приоритеты региональной политики Российской Федерации распределяются по периодам планирования и управления региональным развитием Российской Федерации следующим образом.

**Текущие приоритеты** управления региональным развитием Российской Федерации — преодоление накопившихся диспропорций региональной развитости, ошибочных парадигм региональной политики, перестройка системы государственного управления региональным развитием и введение в действие модернизирующих государственное управление и региональное развитие управленческих решений.

**Среднесрочные приоритеты** управления региональным развитием Российской Федерации — разворачивание модернизирующих государственное управление и региональное развитие экономических процессов. Мониторинг результатов, корректировка управленческих решений. Завершение процесса разграничения полномочий и предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации с решением вопроса финансирования перераспределенных полномочий.

**Долгосрочные приоритеты** управления региональным развитием Российской Федерации — обеспечение готовности экономики регионов и государственной системы управления региональным развитием Российской Федерации к непрогнозируемым резким изменениям средовых условий экономической деятельности, завершение перехода от сырьевой модели к инновационной интеллектуальноемкой модели национальной экономики, основанной на воспроизводимом ресурсе — знаниях.

## **1.6. Основные количественные целевые и мониторируемые показатели реализации государственной региональной политики**

1. Объем ВРП на душу населения в субъектах Российской Федерации.
2. Темп роста ВРП на душу населения в субъектах Российской Федерации.
3. Объем инвестиций бюджетных средств в основной капитал на душу населения в субъектах Российской Федерации.
4. Объем инвестиций собственных средств предприятий в основной капитал на душу населения в субъектах Российской Федерации.
5. Количество субъектов Российской Федерации — доноров и реципиентов.
6. Доходы на душу населения в субъектах Российской Федерации.
7. Номинальная начисленная заработная плата на душу населения в субъектах Российской Федерации.
8. Среднемесячная начисленная пенсия на душу населения в субъектах Российской Федерации.
9. Доля среднемесячной начисленной пенсии в среднемесячной заработной плате.
10. Доля населения соответствующих возрастных групп, получающего высшее образование.
11. Динамика долга субъектов Российской Федерации — государственного и корпоративного — и расходов на его обслуживание.
12. Динамика внутреннего долга субъектов Российской Федерации и расходов на его обслуживание.
13. Динамика долей налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.
14. Общая налоговая нагрузка на ВРП.
15. Структура основных производственных издержек в ВРП: оплата труда, транспортные расходы, энергетические расходы, налоговые изъятия.
16. Доля торгового оборота от внешнеэкономической деятельности организаций в субъектах Российской Федерации в ВРП.

17. Доля инновационно активных организаций.
18. Удельный вес инновационной продукции.
19. Уровень безработицы в субъектах Российской Федерации.
20. Уровень смертности в субъектах Российской Федерации.
21. Уровень рождаемости в субъектах Российской Федерации.
22. Продолжительность жизни в субъектах Российской Федерации.
23. Динамика миграционного прироста в субъектах Российской Федерации.
24. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя по субъектам Российской Федерации.
25. Доля семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий по действующим законодательным нормам в субъектах Российской Федерации.
26. Доля ветхих жилых помещений в общем объеме жилого фонда в субъектах Российской Федерации.
27. Отношение средней цены одного квадратного метра общей площади на первичном (вторичном) рынке жилья к среднедушевым доходам населения в субъектах Российской Федерации.
28. Количество коек в системе здравоохранения на душу населения в субъектах Российской Федерации.
29. Темпы инфляции по субъектам Российской Федерации.
30. Доля убыточных предприятий в субъектах Российской Федерации.
31. Доля убыточных государственных предприятий (предприятий с долей государственной собственности, дающей право на управление) в субъектах Российской Федерации.
32. Доля федеральных, региональных и муниципальных автомобильных дорог, не отвечающих нормативным требованиям, по субъектам Российской Федерации.
33. Доля продукции, произведенной предприятиями малого и среднего бизнеса, в общем объеме ВРП.
34. Удельный вес прибыльных крупных и средних сельскохозяйственных организаций в их общем числе по субъектам Российской Федерации.
35. Уровень преступности в субъектах Российской Федерации.



## **1.7. Структура государственной региональной политики**

Государственная региональная политика подразделяется на следующие направления.

1. Федеративное устройство Российской Федерации.
2. Пространственное развитие Российской Федерации.
3. Бюджеты и налоги в региональной политике.
4. Инвестиции в региональной политике.
5. Социальное развитие регионов Российской Федерации.
6. Административные центры субъектов Российской Федерации в решении задач региональной политики.
7. Местное самоуправление и межмуниципальное сотрудничество.
8. Развитие территорий с особым статусом: особые экономические зоны, закрытые административно-территориальные образования, наукограды, монопрофильные города.
9. Развитие проблемных регионов России: Дальний Восток, Кавказ, северные территории, депрессивные регионы.
10. Миграционные вопросы в региональной политике. Обеспечение сбалансированной структуры расселения.
11. Внешнеэкономическое сотрудничество субъектов Российской Федерации.
12. Развитие инфраструктурных объектов.
13. Государственное управление региональным развитием.
14. Формирование и реализация федеральных, межрегиональных и региональных целевых программ.

## **1.8. Периодизация планирования (периоды реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации)**

Доктрина регионального развития Российской Федерации, региональная политика в сфере управления региональным развитием Российской Федерации формируются на следующие периоды:

- текущий (краткосрочный) (1–3 года);
- среднесрочный (3–5 лет);
- долгосрочный (стратегический) (5–25 лет).

Документы, планирующие региональное развитие в пределах соответствующих временных периодов, взаимосвязываются между собой.

Конкретными документами управления (планирования) региональным развитием являются федеральные, межрегиональные и региональные программы социально-экономического развития на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу. Программы социально-экономического развития на более длительную перспективу имеют высшую юридическую силу по сравнению с программами социально-экономического развития на более короткую перспективу.

### **1.9. Срок действия Доктрины регионального развития Российской Федерации**

Доктрина регионального развития Российской Федерации действует бессрочно с момента опубликования федерального закона о ее принятии (корректировке).

Доктрина регионального развития Российской Федерации обновляется в порядке, предусмотренном для ее принятия, не реже одного раза в пять лет. В случае наступления непрогнозируемых значимых изменений социально-экономических условий деятельности Доктрина регионального развития Российской Федерации может быть скорректирована во внеочередном порядке.

### **1.10. Головной исполнитель и иные ответственные исполнители Доктрины регионального развития Российской Федерации**

Разработка проекта Доктрины регионального развития Российской Федерации, проектов ее корректировки производится в качестве головного исполнителя федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере регионального развития. Ответственный исполнитель привлекает в ходе разработки иные федеральные органы исполнительной власти, органы власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, научные и иные организации.

Правительство Российской Федерации вносит проект соответствующего федерального закона в Государственную Думу Российской Федерации.

## Глава 2. Текущее и целевое состояние регионального развития и региональной политики. Стратегия перехода

### 2.1. Текущее состояние регионального развития

Социально-экономические различия между субъектами Российской Федерации по ряду позиций продолжают увеличиваться:

- на 2006–2007 гг. по объему производства промышленной продукции на душу населения разрыв составляет около 281 раза, по обороту розничной торговли на душу населения — около 27 раз, по налоговым и неналоговым доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения — около 194 раз, по объему инвестиций в основной капитал на душу населения — около 44 раз, по соотношению денежных доходов на душу населения и величины прожиточного минимума — 6 раз, по уровню зарегистрированной безработицы — около 33 раз;
- наблюдается тренд увеличения разрыва ВРП на душу населения между субъектами РФ. Выделяются два субъекта Российской Федерации с наиболее высоким ВРП на душу населения: Москва и Тюменская область. Минимальное и максимальное значения ВРП на душу населения в субъектах Российской Федерации различались в 2004 г. в 73 раза, в 2006 г. — в 117 раз;
- существуют большие разрывы в инвестировании в основной капитал субъектов РФ на душу населения. Наблюдается тренд увеличения указанного разрыва в инвестиционной политике государства в отношении субъектов Российской Федерации. Степень дифференциации инвестиций в основной капитал на душу населения в субъектах Российской Федерации составляла в 2004 г. 184 раза, а в 2006 г. — 235 раз;
- имеются существенные диспропорции в доходах населения по субъектам Российской Федерации, ежегодно увеличивается разрыв между самыми бедными и самыми обеспеченными субъектами: в 1995 г. в самых малообеспеченных регионах среднее значение денежных доходов населения составляло 250 руб., а в самых обеспеченных — 1250 руб., в 2005 г. — 3500 и 12 000 руб. соответственно;

– наметилась негативная тенденция увеличения количества субъектов РФ — реципиентов и уменьшения количества субъектов РФ — доноров. На 2007 г. количество субъектов РФ — реципиентов составляло 67, доноров — 19. Это прежде всего связано с наметившейся бюджетно-налоговой политикой федерального Центра, направленной на централизацию и корректировку нормативов налоговых отчислений субъектов РФ в федеральный бюджет в сторону увеличения.

Кроме того, сохраняются существенные диспропорции в уровне занятости в субъектах РФ, высокие темпы оттока населения из сельской местности, низкие темпы развития городов и иных муниципальных образований (малых, закрытых городов, утрата фактического статуса ЗАТО, монопрофильных городов, наукоградов), слабое развитие территорий Дальнего Востока и северных территорий.

Финансово-экономический кризис существенно повлиял на процессы регионального развития. Так, по данным Министерства регионального развития Российской Федерации на апрель 2009 г., по ряду показателей ухудшилось социально-экономическое положение субъектов Российской Федерации, а спад промышленного производства наблюдался в 65 субъектах Российской Федерации.

Прямым следствием продолжения падения производства является сокращение численности занятых на предприятиях и организациях. На май 2009 г. численность работников, предполагаемых к увольнению и уволенных с начала высвобождения, составила почти 1 183,2 тыс. человек, в том числе уволенных — почти 384,2 тыс. человек, что составляет соответственно 2,4% и 0,8% от среднесписочной численности работников. Доля указанных работников выше среднероссийского уровня зафиксирована в 53 субъектах Российской Федерации.

Снижение объема инвестиций в сопоставимых ценах на апрель 2009 г. составило 9,2%. Снижение наблюдалось в 52 субъектах Российской Федерации, в том числе в 13 регионах — более чем в 2 раза (в Карачаево-Черкесской Республике — в 7 раз, в Вологодской области — в 4,5 раза, в Ненецком автономном округе — в 3,3 раза, Новосибирской области — в 2,6 раза).

Снижение реальных денежных доходов наблюдалось в 50 регионах, в том числе в Республике Алтай реальные денежные дохо-

ды составили 63,1%, в Республике Мордовия — 66,8%, Ненецком автономном округе — 70,1%, Ульяновской области — 82,5%.

Снижение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации наблюдалось в 24 субъектах РФ, в том числе в Сахалинской области — на 39,8%, Красноярском крае — на 38,7, в Москве — на 37,7, Тюменской области — на 27, Челябинской области — на 25,2%.

## **2.2. Целевое состояние регионального развития**

1. Равные социальные и иные возможности для реализации прав и свобод граждан независимо от региона проживания, развитая для этого в регионах России социальная и экономическая инфраструктура.
2. Минимальные диспропорции в социально-экономическом развитии между регионами России в долгосрочной перспективе по следующим основным социально-экономическим показателям:
  - разрыв ВРП на душу населения — не более чем в 8 раз;
  - превышение объемов инвестиций в основной капитал субъектов Российской Федерации на душу населения — не более чем в 5 раз;
  - превышение доходов в субъектах Российской Федерации на душу населения — не более чем в 1,5 раза;
  - разрыв в уровне безработицы в субъектах Российской Федерации — не более чем в 1,5 раза;
  - превышение коммуникационной и транспортной оснащенности в субъектах Российской Федерации — не более чем в 5 раз;
  - превышение количества субъектов Российской Федерации — доноров над субъектами Российской Федерации — реципиентами;
  - разрывы в уровне смертности и продолжительности жизни между субъектами Российской Федерации — не более чем на 20%;
  - разрывы в обеспеченности общей площадью жилых помещений, приходящейся в среднем на одного жителя, между субъектами Российской Федерации — не более чем на 30%;

- разрыв в превышении доли убыточных предприятий в субъектах Российской Федерации — не более чем на 10%;
  - разрыв в уровне обеспеченности населения социальными благами и гарантиями между субъектами Российской Федерации — не более чем на 10%.
3. Финансово-экономическая состоятельность субъектов Российской Федерации, характеризующаяся стабильной и развитой налогооблагаемой базой, развитой и самодостаточной инфраструктурой.
  4. Сбалансированное размещение производительных сил и расселение населения по территории России.
  5. Прозрачная система межбюджетных отношений между федеральным Центром и субъектами Российской Федерации, а также субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

### **2.3. Текущее состояние государственной региональной политики**

Государственная региональная политика в России периода реформ 1990-х и начала 2000-х гг. представляет собой управленческий комплекс, задающий основные направления социально-экономического развития регионов России.

Идеологией указанного комплекса является централизация финансов и власти и децентрализация полномочий, основными фактическими ценностными и административно-управленческими целями которой являются следующие:

- реформирование системы государственного управления регионами (фактически «назначаемость» губернаторов, отмена выборов в Государственную Думу по мажоритарной системе);
- передача полномочий и ответственности по предметам совместного ведения субъектам РФ с одновременной централизацией бюджетно-налоговой политики и перераспределением финансовых ресурсов между субъектами;
- устранение федерального Центра от управления пропорциями регионального развития.

Действующее законодательство в сфере регионального развития регламентирует лишь отдельные стороны осуществления ре-

гиональной политики, не раскрывая ее сути и порядка осуществления.

Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 806 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» устарел и не решает вопросов формирования и реализации региональной политики.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» регламентирует общие вопросы организации и функции, в том числе в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» устанавливает формат и процедуры разработки документов, частично определяющих перспективы территориального развития. Ряд конкретизирующих положений по осуществлению региональной политики содержится в подзаконных актах Правительства Российской Федерации и федеральных министерств.

В ряде субъектов Российской Федерации практически повторен Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Лишь некоторые субъекты Российской Федерации имеют свои оригинальные законы, для которых характерно введение новых видов и собственных определений понятий программных документов (концепция, стратегия, программа социально-экономического развития, региональная целевая программа, отраслевая программа, план социально-экономического развития, схема развития и размещения производительных сил).

Существующие методы и инструменты региональной политики не дают ожидаемых результатов из-за того, что они применяются фрагментарно и изолированно, в отсутствие доктрины государственного регулирования территориального развития, а поддержка одних регионов осуществляется без учета интересов других субъектов Федерации, что повышает территориальную дифференциацию и дезинтеграцию.

Организованности государственной региональной политики как системного компонента внутренней политики России не достает. Поэтому отдельные, концептуально не связанные стратегии, проекты, программы и т. п. не обеспечивают в должной мере продвижения к целям гармоничного территориального развития страны.

Система государственного управления региональным развитием характеризуется как неудовлетворительная по следующим причинам:

- недостаточно эффективно происходит взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в особенности в процессе подготовки и реализации стратегических и программных документов развития;
- очевиден факт оторванности от проблем субъектов Российской Федерации политики федеральных органов государственной власти, что выражается в слабой и неэффективной трансляции и такого же уровня защите интересов субъектов Российской Федерации в федеральных органах исполнительной власти; Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с указанной функцией не справляется;
- федеральное законодательство, в том числе по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляется без должного учета интересов, мнения субъектов Российской Федерации по причине несовершенства законодательно закрепленного механизма обязательного учета мнения субъектов Российской Федерации;
- отсутствует четкий согласованный механизм единого информационного обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в процессе разработки и реализации государственной региональной политики;
- отсутствуют механизмы разработки и использования единых социальных стандартов.

В соответствии с Программой антикризисных мер Правительства Российской Федерации от 19 июня 2009 г., основными



целями системы антикризисных мер, принимаемых на уровне регионов, являются:

- обеспечение сбалансированности региональных и местных бюджетов с целью исполнения публичных обязательств, выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы, оплаты первоочередных расходов;
- содействие занятости населения, сохранение и создание рабочих мест.

Ключевое направление антикризисной политики в субъектах Российской Федерации — поддержание сбалансированности бюджетной системы, которое включает в себя, в том числе, оказание поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета за счет предоставления дотаций на меры по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, а также предоставления бюджетных кредитов.

Второе направление — совместная реализация программы содействия занятости, включает в себя субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ содействия занятости населения и социальной поддержки безработных граждан.

Третье направление — государственная поддержка реального сектора экономики на региональном уровне в целях сохранения рабочих мест. Указанное направление включает в себя субсидирование процентной ставки по кредитам предприятиям реального сектора экономики, предоставление государственных гарантий предприятиям реального сектора экономики и др.

Четвертое направление — оказание государственной поддержки предприятиям малого и среднего бизнеса, меры по обеспечению условий для выкупа субъектами малого предпринимательства арендуемых ими помещений, меры по снижению дифференцированных ставок.

Пятое направление — поддержка регионов со сложными условиями ведения экономической деятельности, включая Дальний Восток, Арктику и районы Крайнего Севера. В отношении этих регионов предполагается разработка дополнительных мер по предотвращению оттока населения и обеспечению социальной защиты граждан.

Шестое направление — обеспечение прав граждан на бесплатную медицинскую помощь.

Вместе с тем, обозначенные антикризисные меры Правительства Российской Федерации в сфере регионального развития, а также принимаемые и предполагаемые к реализации мероприятия носят недостаточно системный и комплексный характер, требуют пересмотра предложенных подходов к их направленности и реализации.

#### **2.4. Целевое состояние государственной региональной политики**

1. Достижение в системе государственного управления региональным развитием согласованности взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в процессе осуществления ими региональной политики.
2. Создание комплексной и взаимосогласованной системы стратегических и программных документов в сфере регионального развития России, основанной на трехпериодном планировании: кратко-, средне- и долгосрочном.
3. Реализация сбалансированности в разграничении полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также сбалансированности бюджетно-налоговой системы.
4. Создание объективного механизма трансляции интересов субъектов Российской Федерации в федеральный Центр и реального учета интересов субъектов Российской Федерации.
5. Реализация прозрачной системы социальных стандартов и достижение ориентированности на них органов государственной власти в процессе осуществления региональной политики.
6. Достижение управляемости миграции, в том числе трудовой.

## 2.5. Стратегия перехода при модернизации региональной политики

### Стратегия перехода при модернизации региональной политики

Основные проблемные сферы	Текущий подход	Модернизированный подход
Цели региональной политики	Примат институционального целеполагания	Переход к ценностному целеполаганию в интересах личности, общества, государства
Доминанты региональной политики	Упор федеральных властей на перераспределение финансовых средств между субъектами, а не на создание необходимых условий для равного развития всех субъектов Российской Федерации	Создание необходимых условий для сбалансированного развития субъектов Российской Федерации в экономической, социальной и иных сферах
Органы, функции, инструменты государственного управления	Неэффективное взаимодействие органов государственной власти всех уровней в процессе осуществления региональной политики	Согласованная система государственного управления региональным развитием, деятельность которой основана на долгосрочных стратегических документах, учитывающих интересы всех уровней
Большие диспропорции в развитии регионов	Примат точечной, выборочной политики в отношении регионов, бессистемность федеральной помощи субъектам Российской Федерации	Сбалансированный, направленный на минимизацию социально-экономических диспропорций подход в осуществлении региональной политики
Нормативно-правовое обеспечение	Несистемно, фрагментарно и односторонне	Системная целенаправленная организация нормативных правовых актов и оперативно-управленческих решений в сфере регионального развития

<b>Основные проблемные сферы</b>	<b>Текущий подход</b>	<b>Модернизированный подход</b>
Системность экономической политики и программных стратегических документов регионального развития	Нет	Доктрина регионального развития Российской Федерации. Программы социально-экономического развития (федеральные, межрегиональные, региональные, местные)
Финансовые ресурсы	Тенденция децентрализации полномочий по предметам совместного ведения с одновременной централизацией финансовых ресурсов	Создание дееспособной и открытой бюджетно-налоговой системы

### Глава 3. Направления региональной политики и регионального развития. Основные проблемы и решения

#### 3.1. Федеративное устройство России

##### *Цели направления*

К целям региональной политики в сфере совершенствования федеративных отношений относятся:

- обеспечение результативного баланса централизации и децентрализации государственной власти на территории Российской Федерации;
- преодоление фактического неравенства прав субъектов Российской Федерации и сокращение дифференциации субъектов Российской Федерации по ключевым социально-экономическим показателям;
- повышение эффективности системы государственного управления региональным развитием;
- оптимальное разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с принципом субсидиарности.

### ***Основные показатели и тренды направления***

К 2009 г. федеративное устройство страны заметно модернизировалось:

- уменьшилось количество субъектов Российской Федерации (с 89 до 83) в результате укрупнения ряда сложносоставных субъектов Российской Федерации;
- в системе государственного управления федеративным устройством изменился порядок формирования палаты представителей субъектов Российской Федерации (Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации) и Государственной Думы, а также высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации (взамен избираемости высших должностных лиц субъектов Российской Федерации введена процедура фактической назначения их Президентом Российской Федерации);
- активизировался процесс перераспределения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации с одновременной централизацией финансовых средств, собираемых в субъектах Российской Федерации;
- трансферты из федерального бюджета выделяются субъектам Российской Федерации недостаточно обоснованно; зачастую наибольшую финансовую поддержку от Центра получают те регионы, которые в этом наименее всего нуждаются;
- в системе федеративных отношений в должной мере не задействованы механизмы ответственности органов государственной власти разных уровней и должностных лиц за социально-экономическое развитие территорий.

Указанные тренды наблюдаются на фоне усиливающихся диспропорций в федеративном устройстве:

- в связи с централизацией финансов и децентрализацией полномочий органов государственной власти увеличивается количество дотационных субъектов Российской Федерации;
- в социально-экономической сфере разрывы развитости между субъектами Российской Федерации не снижаются, а по ряду социально-экономических показателей — увеличиваются (объемы инвестиций в субъекты Российской Федера-

ции, уровень занятости, уровень ВРП, уровень доходов населения, оснащенность социальной инфраструктурой и др.).

### *Действующая региональная политика в сфере направления*

Текущее состояние государственной политики в сфере федеративного устройства характеризуется следующими тенденциями:

- начавшаяся реформа в сфере разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показала недостаточную эффективность внедряемой схемы разграничения компетенции и неготовность органов государственной власти реализовывать переданные им полномочия;
- последствием перераспределения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации является увеличение диспропорций в ресурсном обеспечении реализации переданных субъектам Российской Федерации полномочий;
- отсутствием четких критериев оценки эффективности социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;
- отсутствием комплексной стратегии модернизации федеративного устройства, в результате чего государственная федеративная политика приобрела характеристики фрагментарности и несистемности;
- слабостью механизмов учета интересов субъектов Российской Федерации на федеральном уровне и низким уровнем участия субъектов Российской Федерации в принятии ключевых решений на федеральном уровне (в т.ч. в законодательном процессе на федеральном уровне).

С 2002 г. в России реализуется пакет федеральных законов в сфере разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Однако схема взаимоотношений федерального центра, регионов и муниципалитетов недостаточно

сбалансирована. В действующей схеме разграничения компетенции сохраняются следующие диспропорции.

1. Полномочия возлагаются на нижестоящие уровни власти без передачи под их осуществление соответствующих финансовых ресурсов. Ответственность за реализацию полномочий в социальной сфере ложится на плечи субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, не располагающих достаточными ресурсами для нормального осуществления данных полномочий.
2. Практика закрепления и реализации добровольных и добровольно-обязательных полномочий субъектов Российской Федерации и муниципалитетов заключается не в обеспечении регионов и муниципалитетов соответствующими их расходным статьям доходными полномочиями, а в превращении императивных по своей природе социальных обязательств органов власти перед населением в факультативные, что не способствует социально-экономическому развитию территорий.
3. В действующей схеме разграничения полномочий фактически сохраняются нефинансируемые федеральные мандаты; законодательными актами федерального уровня на регионы и муниципалитеты возлагаются расходные полномочия, не обеспеченные финансированием.
4. Юридико-техническое закрепление действующей схемы разграничения компетенции несовершенно, что проявляется в следующем:
  - сосуществуют много разновидностей полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Кроме четырех конституционных блоков — ведение Российской Федерации, ведение субъектов Российской Федерации, совместное ведение и ведение муниципалитетов — предусмотрены полномочия субъектов Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, собственные полномочия субъектов Российской Федерации, делегированные полномочия субъектов Российской Федерации, добровольные полномочия субъектов Российской Федерации, добровольно-обязательные полномочия субъектов Российской Федерации, админи-

- стративные полномочия субъектов Российской Федерации, опережающие полномочия субъектов Российской Федерации, добровольные полномочия муниципалитетов, что затрудняет деятельность правоприменителя, направленную на реализацию правовых норм сферы разграничения компетенции;
- формулировки полномочий нечетки, из них сложно установить природу конкретного полномочия;
  - незначительная доля полномочий на уровне отраслевых федеральных законов отнесена к собственным полномочиям (финансируемым за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации) либо к делегированным полномочиям (финансируемым за счет субвенций из федерального бюджета) субъектов Российской Федерации, большинство полномочий финансово не ранжированы, что размывает границы финансовой ответственности Центра, регионов и муниципалитетов;
  - в разряд добровольных попали многие полномочия из социальной сферы, императивные по своей сути;
  - формулировки собственных полномочий, содержащиеся в отраслевых законах, не соответствуют формулировкам из перечня п. 2 ст. 26–3 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», что не позволяет относить полномочия из отраслевых законов однозначно к собственным либо делегированным полномочиям субъектов Российской Федерации; в законах отсутствуют ссылки на конкретные пункты перечня, содержащегося в данной норме, в связи с чем указанные полномочия между собой не корреспондируют, что осложняет реализацию действующей схемы разграничения компетенции;
  - большинство полномочий, закрепленных отраслевыми федеральными законами, крайне сложно отнести к какой-либо разновидности и на этом основании определить, кто несет обязанность по финансированию их осуществления;
  - многие т. н. административные полномочия таковыми в действительности не являются, поскольку требуют фи-



- нансирования, в связи с чем появляется необходимость их финансирования посредством предоставления субъектам Российской Федерации субвенций из федерального бюджета;
- нестабильность законодательства в сфере разграничения предметов ведения и полномочий; наблюдается законодательное мелкотемье, один и тот же вопрос регулируется сразу несколькими несвязанными друг с другом законодательными актами (особенно это характерно для социальной сферы), что десистематизирует законодательство;
  - часто полномочия закрепляются за субъектами Российской Федерации и за муниципалитетами не единым списком, они разбросаны по всему тексту закона, что затрудняет инвентаризацию полномочий;
  - зачастую законодатель ограничивается фразой: «Субъекты Российской Федерации (муниципалитеты) осуществляют полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации», не раскрывая при этом содержания компетенции субъектов Российской Федерации (муниципалитетов).
5. Доходные полномочия субъектов Российской Федерации и муниципалитетов не соответствуют их расходным обязательствам, введение института добровольных полномочий на региональном и муниципальном уровне решает данный вопрос за счет нарушения социального баланса в отношениях государства и общества.
6. Субъекты Российской Федерации остаются отстраненными от реализации некоторых своих традиционных полномочий (особенно в сфере природопользования), что негативным образом сказывается на социально-экономической ситуации в регионах.

### ***Основные проблемы направления***

В сфере федеративных отношений в России существуют следующие основные проблемы:

- фактическое неравноправие субъектов Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти;

- недостаточная эффективность действующей системы власти в ее территориально-пространственном измерении, низкая эффективность управления территориями; неупорядоченность государственной федеративной политики;
- несовершенство законодательной базы федеративных отношений;
- несовершенство субъектного состава Российской Федерации (федеративная структура России является сложной, включающей в себя 83 субъекта Федерации, характеризующихся различным статусом);
- диспропорции в ресурсном обеспечении реализации федеративной политики, неупорядоченность в предоставлении трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации;
- несовершенство существующей системы оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- избыточная централизация в финансово-экономической сфере на фоне децентрализации полномочий, ориентация федерального Центра на вертикальные формы финансового выравнивания;
- увеличение числа субъектов Российской Федерации — реципиентов и уменьшение числа субъектов Российской Федерации — доноров, что связано с наметившейся бюджетно-налоговой политикой федерального Центра, направленной на централизацию и корректировку нормативов налоговых отчислений субъектов Российской Федерации в федеральный бюджет в сторону увеличения;
- недостаточно обоснованные действия федерального Центра по управлению пропорциями развития регионов;
- слабость механизмов учета и неучет интересов субъектов Российской Федерации, низкий уровень участия субъектов Российской Федерации в принятии ключевых решений на федеральном уровне (особенно это касается участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе);
- незавершенность процессов разграничения предметов ведения и полномочий между разными уровнями публичной

власти, бессистемность и неэффективность действующей модели разграничения компетенции, слабость ее финансового обеспечения;

- слабость правового, финансового, материального, организационного, информационного и кадрового обеспечения государственной федеративной политики;
- эрозия законодательных стандартов, экспансия федеральной законодательной власти во всех сферах общественных отношений, сопровождающаяся падением качества самого законодательства и фактической передачей нормотворчества исполнительной власти;
- слабость механизмов ответственности органов государственной власти, органов местного самоуправления за осуществление политики в сфере регионального развития.

### ***Основные государственные управленческие решения проблем направления***

Для решения проблем в сфере федеративных отношений в России необходимы следующие основные государственные управленческие меры:

а) совершенствование системы оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации; ориентация на них при применении мер ответственности в отношении органов власти субъектов Российской Федерации;

б) обеспечение учета интересов субъектов Российской Федерации и участия субъектов Российской Федерации в принятии ключевых решений на федеральном уровне (в т.ч. в федеральном законодательном процессе);

в) реформирование действующей схемы разграничения предметов ведения и полномочий между разными уровнями публичной власти и ее финансового обеспечения на базе принципа субсидиарности; пересмотр действующего порядка законодательного регулирования сфер компетенций;

г) модернизация конституционно-правовой базы в сфере федеративных отношений по следующим направлениям: статус субъектов Российской Федерации, вопросы равноправия субъектов Российской Федерации, договоры в правовой системе Российской Федерации, разграничение предметов ведения и полно-

мочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления; субъектный состав Российской Федерации; единство системы государственной власти (в т.ч. вопросы формирования власти в субъектах Российской Федерации); ответственность в системе федеративных отношений; статус и порядок формирования Совета Федерации;

д) создание равноправных в правовом и экономическом плане новых регионов, развивающихся в едином темпе, постепенная симметризация федеративной структуры; укрупнение субъектов Российской Федерации только в тех случаях, когда это позволяет обеспечить реализацию всего комплекса перечисленных задач; ликвидация феномена сложносоставных субъектов Российской Федерации (эволюцию правового статуса автономных округов целесообразно поставить в зависимость от степени их социально-экономического развития — это может быть полное поглощение автономного округа областью с образованием нового субъекта Российской Федерации либо выход автономного округа из состава области);

е) выработка, утверждение и реализация научно обоснованных и четких методик предоставления трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, сокращение числа разновидностей трансфертов;

ж) предоставление субъектам Российской Федерации доходных полномочий и стимулирование их к эффективному распоряжению ресурсами собственных бюджетов; закрепление основных нормативов предоставления социальных услуг гражданам страны;

з) создание правовых механизмов и условий для горизонтального взаимодействия субъектов Российской Федерации; вертикальные связи субъектов Российской Федерации с федеральным Центром при этом должны осуществляться по принципу наибольшего участия регионов;

и) совершенствование механизмов ответственности органов государственной власти и должностных лиц в системе федеративных отношений;

к) дифференцированный подход к обоснованию мер по развитию субъектов Российской Федерации в зависимости от состояния их социально-экономической сферы и имеющегося в наличии потенциала.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативно-правовых актов и организационно-управленческих решений:

1) для реализации подпункта «а» — ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Указ Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»;

2) для реализации подпункта «б» — ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ФЗ «Об участии субъектов Российской Федерации в федеральном законодательстве», ФЗ «О взаимодействии федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации полномочий по предметам совместного ведения», Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

3) для реализации подпункта «в» — Закон РФ «О поправках в Конституцию Российской Федерации», ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Указ Президента РФ «О системном мониторинге федерального законодательства в сфере разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», ФЗ «О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов», ФЗ «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»;

4) для реализации подпункта «г» — Закон РФ «О поправках в Конституцию Российской Федерации», ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»;

5) для реализации подпункта «д» — Закон РФ «О поправках в Конституцию Российской Федерации», ФКЗ об объединении субъектов Российской Федерации, а также о выходе автономных округов из состава областей (это целесообразно в отношении двух субъектов Федерации — Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов);

6) для реализации подпункта «е» — ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», Постановление Правительства РФ «О методике оценки потребностей субъектов Российской Федерации в межбюджетных трансфертах и их распределении с учетом природно-климатических, социально-экономических, инфраструктурных и иных особенностей»;

7) для реализации подпункта «ж» — ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ФЗ «О социальных стандартах в Российской Федерации»;

8) для реализации подпункта «з» — ФЗ «О взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации полномочий по предметам совместного ведения», ФЗ «Об участии субъектов Российской Федерации в федеральном законотворчестве», ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития в Российской Федерации»;

9) для реализации подпункта «и» — Закон РФ «О поправках в Конституцию Российской Федерации», ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации»;

10) для реализации подпункта «к» — Постановление Правительства РФ «О группировке (классификации) субъектов Российской Федерации в целях обоснованных мер по их социально-экономическому развитию и оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

## **3.2. Пространственное развитие Российской Федерации**

### ***Цели направления***

К целям региональной политики в сфере пространственного развития России относятся:

- обеспечение государственных гарантий предоставления определенного объема и набора социальных услуг всем гражданам независимо от региона проживания, а также создание равных возможностей всем гражданам Российской Федерации в реализации их прав и потребностей;
- сокращение различий в уровне социально-экономического развития и одновременное наращивание экономического потенциала субъектов Российской Федерации;
- создание сбалансированной системы территориального планирования размещения производительных сил и системы расселения в стране.

### ***Основные показатели и тренды направления***

К 2009 г. социально-экономическое пространство России остается сильно поляризованным и фрагментированным. На всех территориальных уровнях сложились многообразные контрасты между центром и периферией. Иерархические, «вертикальные» связи между городами разного ранга доминируют над «горизонтальными», соседскими. Ранг города до сих пор во многом определяет его состояние. Как правило, административный центр — самый крупный и наиболее развитый город или населенный пункт республики, области, района. Административные центры обычно выступают в качестве основных полюсов экономического роста.

Российское пространство оказалось существенно более моноцентрическим, чем советское: усилилась гипертрофия центральных функций Москвы. На 2008 г. на столицу приходится более 21% суммарного ВРП всех регионов, 26–29% объема платных услуг и

торговли, 80–90% банковского капитала, причем за годы экономического роста эта доля только увеличилась, что означает, что региональная политика практически не осуществляется. В 1999 г. Москва перечислила в федеральный бюджет 56% всех собранных в стране налогов, в 2006 г. — 62%. Покупательная способность москвичей втрое выше, чем в среднем по стране, что делает ее самым привлекательным направлением трудовой миграции на большей части постсоветского пространства и ведет к существенным диспропорциям.

Высокая концентрация финансовых ресурсов и непрекращающийся приток мигрантов определяют резкую социальную поляризацию. Доходы 10% самых богатых жителей столицы выше доходов 10% самых бедных в 41 раз.

### *Действующая региональная политика в сфере направления*

В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации ведется разработка Генеральной схемы территориального планирования России, принятие которой предполагается осуществить в 2010 г. Одновременно практически во всех субъектах Российской Федерации разрабатываются собственные схемы территориального планирования. К 2007 г. из 86 схем территориального планирования, которые должны быть утверждены на региональном уровне, утверждено лишь около 10% требуемого законом объема. Из 24 тыс. документов территориального планирования, подлежащих разработке на муниципальном уровне, утверждено чуть более 3 тыс. генеральных планов и схем территориального планирования муниципальных районов, т. е. всего 12% от общего числа. Препятствием для разработки полноценных схем территориального планирования на региональном и местном уровнях является отсутствие схем территориального планирования федерального уровня. К 2008 г. 10–12% схем территориального планирования разработаны на региональном и местном уровнях исходя из собственных представлений органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципалитетов о долгосрочных перспективах развития территорий без учета федеральных ориентиров.

Не решены методические и организационные вопросы взаимной увязки схем территориального планирования федерального, регионального и муниципального уровней.



### ***Основные проблемы направления***

В сфере пространственного развития России существуют следующие основные проблемы:

- усугубление фрагментации социально-экономического пространства страны и ее регионов, точечной локализации ресурсов и условий развития отдельных территорий;
- имеют приоритет государственные меры, стимулирующие валовой экономический рост, а не сбалансированное развитие регионов;
- недостаточна социальная ориентация механизма горизонтального (межбюджетного) выравнивания;
- неэффективен механизм вертикального выравнивания регионов;
- несовершенны существующие методики расчета финансовой помощи региональным и местным бюджетам, направленные на стимулирование деятельности региональных и местных органов власти по социально-экономическому развитию территорий, увеличению их налогового потенциала и сокращению неэффективных расходов;
- недостаточна способность разрабатываемых схем территориального планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях по устранению накопленных диспропорций пространственного развития страны и отдельных территорий; несогласованы практически на всех уровнях стратегические документы социально-экономического развития и документы территориального планирования.

### ***Основные государственные управленческие решения проблем направления***

Для решения проблем в сфере пространственного развития предлагаются следующие основные государственные управленческие меры:

- а) разработка, публичное обсуждение и официальное утверждение концепции упорядочения и сбалансированности пространственного развития страны и ее регионов;
- б) создание правовых механизмов взаимосогласованности схем территориального планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

в) разработка схем организации территории на основе стратегий развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с учетом возможности и целесообразности применения специфического набора инструментов регионального развития для каждой конкретной территории (межбюджетных трансфертов, налоговых льгот, федеральных целевых программ, создания особых экономических зон, реализации проектов, финансируемых из Инвестиционного фонда);

г) разработка, как дополнение к критериям отбора федеральных и региональных целевых программ, объективных критериев для оценки потребностей субъектов Российской Федерации в федеральных трансфертах, обусловленных природно-климатическими, социально-экономическими особенностями и инфраструктурой их территорий;

д) создание механизма стимулирования эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по социально-экономическому развитию территорий и наращиванию их налогового потенциала;

е) создание механизма вертикального выравнивания в целях обеспечения собственными доходами расходных обязательств каждого уровня бюджетной системы и соответственно разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в интересах обеспечения их финансовой самостоятельности.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативно-правовых актов и организационно-управленческих решений:

1) для реализации подпунктов «а», «б» — Постановление Правительства РФ «О порядке разработки и корректировки схем территориального планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях»;

2) для реализации подпункта «в» — ФЗ «О пространственном развитии и территориальном планировании в Российской Федерации»;

3) для реализации подпункта «г» — Постановление Правительства РФ «О методике оценки потребностей субъектов Российской Федерации»;

Федерации в межбюджетных трансфертах и их распределении с учетом природно-климатических, социально-экономических, инфраструктурных и иных особенностей»;

4) для реализации подпункта «д» — Постановление Правительства РФ о переходе на нормативную систему выполнения бюджета, введении специальных бюджетных премий и других мерах по стимулированию повышения эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по социально-экономическому развитию территорий и наращиванию их налогового потенциала;

5) для реализации подпункта «е» — ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

### **3.3. Бюджеты и налоги в региональной политике**

#### ***Цели направления***

К целям региональной политики в сфере бюджетно-налоговой системы относятся:

- обеспечение методами бюджетно-налогового регулирования исполнения всех видов социальных обязательств государства перед гражданами во всех субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;
- создание прозрачной системы межбюджетных трансфертов;
- финансовая самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, обеспечение исполнения их функций при минимальной зависимости от вышестоящих бюджетов (снижения бюджетной дотационности);
- реализация программ финансовой поддержки территорий с особыми условиями функционирования их социальной сферы и экономики, находящихся в системной депрессии или требующих решения экологических, демографических, политических и иных проблем общероссийского значения.

### ***Основные показатели и тренды направления***

Бюджетно-налоговая региональная политика характеризуется постоянным ростом концентрации всех налоговых поступлений в федеральном бюджете (в 2007 г. — 67%). Аналогичная централизация налогов (более 60%) и других доходных источников (более 70%) характерна и для региональных консолидированных бюджетов (субъект Российской Федерации и его муниципальные образования). В этих бюджетах доля местных налогов ничтожна (например, 1% в Республике Саха (Якутия) в 2007 г.), а более 90% всех муниципальных образований являются дотационными. Это не позволяет органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления качественно исполнять все возрастающий объем передаваемых на местный уровень полномочий, а, следовательно, выполнять социальные обязательства перед гражданами.

При общем увеличении бюджетных доходов государства резко сокращается федеральное бюджетное финансирование инвестиционных программ и проектов. Программа развития Дальнего Востока и Забайкалья на период от 2000 г. финансировалась на 30%, на период до 2005 г. — на 10%, новейшая программа финансируется крайне выборочно (по отдельным проектам — на уровне 10% и менее). Централизация доходов в федеральном бюджете позволила стабилизировать в 2004–2007 гг. разницу в бюджетной обеспеченности регионов России на уровне 17 раз при том, что региональные различия в душевом ВРП, в уровне безработицы и душевых объемах инвестиций в основной капитал за тот же период выросли, соответственно, с 35 до 44 раз, с 29 до 52 раз и с 258 до 230 раз. Ежегодно предлагаются поправки в бюджетно-налоговое законодательство и в методические положения о порядке финансовых отношений Центра и регионов, однако все они лишь развивают сложившиеся принципы межбюджетных и налоговых отношений.

### ***Действующая региональная политика в сфере направления***

В 2005–2006 гг. принято более ста изменений в налоговое и бюджетное законодательство, регламентирующих формирование базы налогообложения и систему распределения налоговых и неналоговых поступлений в доходы федерального, региональ-

ных и муниципальных бюджетов, порядок финансирования инвестиционных программ и схемы организации межбюджетных отношений. Многочисленные нормативные и подзаконные акты, корректирующие положения и параметры бюджетно-налоговой региональной политики, были приняты в связи с одновременно проводимыми административной и бюджетной реформами, а также в ходе нового порядка перераспределения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Принимались решения относительно бюджетно-налоговых преференций отдельным территориям (особые экономические зоны, наукограды, ЗАТО и др.). Все эти решения принимались в отсутствие единой Доктрины регионального развития. В связи с этим, массив нерешенных проблем территориального развития страны и несбалансированности социально-экономического положения регионов, городов и иных муниципальных образований остался неизменным.

### ***Основные проблемы направления***

В сфере бюджетно-налоговой системы в региональном изменении существуют следующие основные проблемы:

- недостаточная эффективность механизма вертикального выравнивания регионов (не устранены диспропорции системы распределения налоговых ресурсов между уровнями власти в соответствии с расходами каждого уровня);
- недостаточная эффективность механизма горизонтального (межбюджетного) выравнивания регионов (не устранены диспропорции системы распределения доходов между регионами);
- неопределенность состава, структуры и объема допустимых государственных расходов;
- наличие примата доходов над расходами в бюджетном процессе;
- нерациональное разделение расходных обязательств и доходных полномочий властей разных уровней;
- отсутствие методики оценки налогооблагаемого потенциала субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- несовершенство системы оценки потребностей субъектов Российской Федерации в федеральных трансфертах, обусловленных природно-климатическими и социально-экономическими особенностями их территорий;
- отсутствие территориального разреза федерального и региональных бюджетов;
- существование наряду с весьма регламентированным механизмом трансфертов «непрозрачных» видов федеральной поддержки регионов (бюджетных ссуд разных видов, списаний и отсрочек долгов, взаимных расчетов и т. п.);
- нарушение единства и полноты бюджетов существующей системой специализированных бюджетных фондов;
- дискриминационное отношение к местным бюджетам со стороны федеральных и, особенно, региональных властей;
- неформализованность бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации, оставляющая обширное поле для субъективных решений;
- использование в регионах и на местном уровне способов необоснованного привлечения средств с помощью долговых обязательств (облигационных займов, векселей, гарантий и т. п.);
- неэффективность методологии по нормативам отчисления налогов по уровням бюджетов;
- недостаточно эффективные механизмы в методиках расчета финансовой помощи региональным и местным бюджетам, направленных на стимулирование региональных и местных органов власти к действиям по социально-экономическому развитию территорий, увеличению их налогового потенциала и сокращению неэффективных расходов.

### ***Основные государственные управленческие решения проблем направления***

Для решения проблем в сфере бюджетно-налоговой системы в региональном измерении предлагаются следующие основные государственные управленческие меры:

а) совершенствование системы вертикального выравнивания в целях обеспечения собственными доходами расходных обязательств каждого уровня бюджетной системы и, соответственно,

разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в интересах обеспечения их необходимой финансовой самостоятельности (изменение схемы распределения налогов и других источников доходов между федеральным, региональным и муниципальным уровнем таким образом, чтобы эти источники обеспечивали покрытие не менее 80% расходов);

б) совершенствование системы горизонтального (межбюджетного) выравнивания: периодическое обоснование реальных объемов бюджетных расходов (ресурсов), необходимых для полного и качественного выполнения всех полномочий, закрепленных за органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

в) определение перечня и величины регулирующих налогов таким образом, чтобы они могли компенсировать недостаток средств в бюджетах нижестоящих уровней со сведением к минимуму объемов межбюджетных отношений;

г) введение территориального разреза всех видов доходов и расходов в федеральном и региональных бюджетах путем соответствующих уточнений в бюджетной классификации;

д) экспериментальная апробация основных положений бюджетно-налоговой региональной политики, предложенных в настоящей Доктрине, на территориях субъектов Российской Федерации, различающихся по степени бюджетной самостоятельности и финансовой зависимости от федерального бюджета;

е) дифференциация налоговых ставок в субъектах Российской Федерации (регулирование налоговых ставок в зависимости от региона осуществления хозяйственной деятельности);

ж) постановка на баланс всех национальных активов (основные фонды, природно-ресурсный потенциал и трудовые ресурсы) по единым оценочным критериям для объективного отражения налогооблагаемого потенциала этих активов;

з) упразднение установленных на федеральном (и региональном) уровне льгот, а также изъятий из объекта налогообложения по земельному налогу и налогу на имущество, включая сдаваемые в аренду федеральные и региональные земельные участки, иму-

щество государственных учреждений, земли обороны и безопасности, земли лесного фонда, что позволит повысить эффективность использования государственной собственности, вовлечь неиспользуемое имущество в хозяйственный оборот;

и) совершенствование налогообложения вертикально интегрированных компаний с целью минимизации зависимости территориальных бюджетов от финансовой политики данных компаний и исключения схем «трансфертного ценообразования», используемых для минимизации фискальных обязательств, что позволит избежать резкого изменения доходов бюджетов регионов в связи с изменением места уплаты налогов предприятиями;

к) зачисление работодателем налога на доходы физических лиц по месту жительства работающих с целью совмещения места уплаты налога и места получения соответствующих бюджетных услуг;

л) введение налога на недвижимость с зачислением основной части доходов по этому налогу в бюджеты муниципальных образований, установлением налоговых ставок на региональном и местном уровнях в пределах, определяемых федеральным законом, наделением органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по проведению кадастровой оценки недвижимости;

м) установление обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации по передаче муниципалитетам части налога на прибыль организаций, в том числе с возможностью распределения поступлений между муниципальными образованиями в соответствии с подушевыми нормативами в качестве частичной замены дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности;

н) зачисление в местные бюджеты единого налога при применении упрощенной системы налогообложения в целях повышения заинтересованности органов местного самоуправления в развитии малого бизнеса;

о) отчуждение федерального недвижимого имущества, в том числе земельных участков, не используемого для осуществления полномочий Российской Федерации, с передачей полномочий по распоряжению таким имуществом органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых оно



находится, в случае если на соответствующие земельные участки распространяется действие градостроительного регламента и установлены условия подключения к инженерно-техническим сетям, с распределением доходов от продажи имущества между региональными и местными бюджетами;

п) создание механизма стимулирования повышения эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по социально-экономическому развитию территорий и наращиванию их налогового потенциала, введение специальных бюджетных премий;

р) разработка критериев оценки потребностей субъектов Российской Федерации в федеральных трансфертах, обусловленных природно-климатическими и социально-экономическими особенностями их территорий, а также минимальных социальных стандартов.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативно-правовых актов:

1) для реализации подпунктов «а», «в», «е», «з», «и», «к», «л», «м», «н», «о» — ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»;

2) для реализации подпункта «б» — Постановление Правительства РФ «О периодическом обосновании объемов бюджетных ресурсов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления»;

3) для реализации подпунктов «г», «п» — ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»;

4) для реализации подпункта «д» — Распоряжение Правительства РФ «Об экспериментальной апробации основных мер бюджетно-налоговой региональной политики в Российской Федерации»;

5) для реализации подпункта «ж» — Постановление Правительства РФ «О разработке бюджетно-налоговых и имущественных паспортов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»;

6) для реализации подпункта «р» — Постановление Правительства РФ «Об оценке потребностей муниципальных образо-

ваний с учетом природно-климатических различий», ФЗ «О социальных стандартах».

### **3.4. Инвестиции в региональной политике**

#### ***Цели направления***

К целям региональной политики в сфере инвестиционной деятельности в субъектах Российской Федерации относятся:

- сокращение социально-экономических различий между отдельными регионами и муниципальными образованиями, между городскими и сельскими территориями страны;
- комплексное производственное и инфраструктурное обустройство территорий, имеющих особое значение для защиты геополитических интересов и безопасности России;
- формирование инфраструктурного каркаса (транспортные и энергетические сети, связь) территорий, обеспечивающего связность пространства регионов и страны в целом и создающего предпосылки для роста экономической и социальной активности населения и бизнеса;
- создание производственных, социальных и иных объектов в отдельных регионах и муниципальных образованиях в сферах, отвечающих интересам страны и не являющихся привлекательными для частного бизнеса;
- территориальное планирование и размещение зон действия крупного бизнеса с учетом интересов и возможностей решения социальных и экономических проблем регионов и муниципальных образований.

#### ***Основные показатели и тренды направления***

Инвестиционная региональная политика в России в виде системно организованных положений нормативных актов, а тем более в виде упорядоченной совокупности действий органов федеральной и региональной власти, отвечающих целям региональной политики страны, недостаточно эффективна. За исключением Калининградской области, где федеральным законодателем введены значительные налоговые льготы при реализации крупных инвестиционных проектов (вплоть до полного освобождения от налога на прибыль в течение нескольких лет), всемерного

стимулирования вложений в преолимпийский Сочи и точечных государственных инвестиций для отдельных направлений «национальных проектов», политика инвестиционного регулирования территориального развития почти не обнаруживается. Объем инвестиций, приходящийся на одного жителя, в различных регионах различается в 250 раз, при том что основная (более 70%) часть этих инвестиций направлена не на расширение производства товаров и услуг. Наиболее активно прямые инвестиции направлялись в прибыльный сектор жилищного строительства в крупных городах России при незначительной доле федеративных и региональных инвестиционных ресурсов, что привело к резкому сокращению социального жилищного строительства.

Созданный в 2005 г. Инвестиционный фонд Российской Федерации в соответствии со специально принятым законом должен расходоваться по нескольким направлениям, среди которых никак не выделено решение острейших проблем территориального развития. Сооружение за счет средств этого фонда (на условиях софинансирования и частно-государственного партнерства) нефтеперерабатывающего комплекса в г. Нижнекамске и Богучанской ГЭС (достройка) являются примерами вложений в инвестиционно привлекательный ТЭК, а строительство железных дорог в Республике Тыва и Читинской области приведет к увеличению объемов экспортных поставок угля и минерального сырья. Согласованная региональная программа расходования средств Инвестиционного фонда отсутствует.

### *Действующая региональная политика в сфере направления*

Ни одного государственного решения, определяющего содержание и направления инвестиционного регулирования территориального развития на федеральном уровне, в 2000–2008 гг. принято не было. Объемы и точки приложения инвестиций за счет бюджетов или ресурсов частно-государственного партнерства определяются преимущественно с учетом интересов крупного бизнеса. Каких-либо стимулирующих акций для вложений в объекты, определяемые целями государственной региональной политики, федеральными органами в 2000–2007 гг. не проводилось. На региональном уровне принимались инвестиционные программы, в большей степени учитывающие интересы сбалан-

сированного социально-экономического развития территорий отдельных субъектов Российской Федерации.

С середины 1990-х гг. основным инструментом инвестиционной поддержки субъектов Федерации являлись федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов (ФЦП). Региональные ФЦП были, во-первых, нацелены на решение общих задач (сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов, развитие местного самоуправления). Во-вторых, они были адресованы депрессивным территориям или районам с особым геополитическим положением (Юг России, Дальний Восток и Забайкалье, Калининградская область, Чеченская Республика, Курильские острова). В-третьих, были приняты ФЦП, направленные на содействие развитию регионов, имевших особые отношения с федеральным Центром (Татарстан и Башкортостан). Наконец, в-четвертых, имеются программы поддержки отдельных центров и территорий (например, Сочи).

Региональные ФЦП не выполнили возложенных на них задач. Чрезмерное их число привело к распылению средств и хроническому недофинансированию, несмотря на то, что в 2001 г. Правительство кардинально пересмотрело перечень региональных ФЦП. Выделяемые средства используются нерационально. ФЦП состоят из механически объединенных проектов, связь между которыми практически не просматривается. Критериев их отбора выработано не было. Значительная часть проектов либо никак не связаны с решением поставленных задач, либо их включение в программу спорно, а обоснование неубедительно. Отсутствуют четкие критерии выполнения программ и реальная отчетность о ходе их выполнения. Государственные структуры, эксперты и общественность не располагают соответствующей информацией и не имеют возможности контролировать реализацию ФЦП, использование инструментов инвестиционной деятельности, в том числе через создание государственных корпораций в ключевых сферах экономической жизни, а также национальные проекты. Несовершенны механизмы финансирования ФЦП, а также деятельности государственных корпораций, национальных проектов. В результате, становится недостаточно эффективным их влияние на региональное развитие.

### ***Основные проблемы направления***

В сфере осуществления инвестиционной деятельности в регионах России имеются следующие проблемы:

- несовершенство целевых ориентиров для принятия государственных (федеральных и региональных) решений об инвестиционной региональной политике в отношении конкретных объектов инвестиций и территорий;
- незначительные масштабы воздействия инвестиционной региональной политики на инвестиционный климат в отдельных регионах и муниципальных образованиях, что связано с отсутствием законодательных механизмов такого воздействия и отсутствием целевых ориентиров для их использования;
- низкий общий объем инвестиций, несмотря на почти 20-процентный среднегодовой его рост в 1999–2007 гг. В 2010 г., по прогнозу Минэкономразвития, в целом по России их абсолютный уровень будет отставать от дореформенного на 30%. В каждом втором субъекте Российской Федерации это отставание превышает среднероссийский уровень на 20–40%;
- неразработанность правовых условий и конкретных механизмов для учета требований инвестиционной региональной политики в конкретных проектах частно-государственного партнерства;
- несовершенство существующих механизмов государственного и общественного контроля инвестиционной деятельности через государственные корпорации, а также выполнения ФЦП и национальных проектов на конкретных территориях с определением характера и объектов инвестиций и их конкретного воздействия на социально-экономическую и демографическую ситуацию;
- слабость механизмов ответственности за неэффективную инвестиционную деятельность.

### ***Основные государственные управленческие решения проблем направления***

Для решения проблем в сфере инвестиционной деятельности в регионах России предлагаются следующие основные государственные управленческие меры:

а) формирование концептуальных основ, механизма разработки и реализации региональной инвестиционной политики федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

б) дифференцированное управление инвестициями и налоговыми ставками в субъектах Российской Федерации (целевая инвестиционная деятельность в тех или иных субъектах Российской Федерации в соответствии с объективной оценкой их потребностей в инвестировании, регулирование налоговых ставок в зависимости от региона осуществления хозяйственной деятельности);

в) определение целей и задач, разработка механизмов учета интересов регионального развития в документах в сфере инвестиционной политики;

г) создание организационно-управленческих механизмов, определяющих обязательность учета целей инвестиционной региональной политики;

д) обязательность учета целей инвестиционной региональной политики в законодательстве о порядке обоснования проектов и проведения тендеров на реализацию крупных инвестиционных проектов;

е) создание системы мониторинга реализации инвестиционной региональной политики как специальной статистической программы Росстата;

ж) разработка механизма ответственности за неэффективную инвестиционную деятельность.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов:

1) для реализации подпункта «а» — Постановление Правительства РФ «О мерах по разработке и реализации региональной инвестиционной политики»;

2) для реализации подпункта «б» — ФЗ «О Государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде», ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»;

3) для реализации подпункта «в» — Постановление Правительства РФ «Об обязательном учете интересов территориального развития при разработке и реализации стратегических и программных документов в сфере инвестиционной политики»;

4) для реализации подпункта «г» — ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» и Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»;

5) для реализации подпункта «д» — ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»;

6) для реализации подпункта «е» — Приказ Федеральной службы государственной статистики РФ «Об утверждении Положения о системе мониторинга реализации инвестиционной политики в Российской Федерации»;

7) для реализации подпункта «ж» — ФЗ «О внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации», ФЗ «О Доктрине государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в Российской Федерации», ФЗ «О государственных корпорациях».

### **3.5. Социальное развитие субъектов Российской Федерации**

#### ***Цели направления***

К целям региональной политики в сфере социального развития регионов России относятся:

- защита главных жизненных интересов населения Российской Федерации, выражающаяся в обеспечении исполнения социальных обязательств государства перед гражданами во всех субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях с закреплением этих обязательств в виде федеральных и региональных социальных стандартов;
- создание равных возможностей для граждан Российской Федерации, независимо от места проживания, в реализации их социальных прав и удовлетворении потребностей в соответствии с принципом территориальной справедливости;
- сбалансированное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и входящих в их состав муниципальных образований, обеспечивающее по месту

- жительства или в пределах региона возможность всестороннего развития личности каждого гражданина с учетом региональной специфики;
- обеспечение социальной мобильности населения, т. е. доступности мест приложения труда и мест предоставления социальных услуг, а также возможности свободного выбора места жительства и работы;
  - решение в каждом регионе с учетом его специфики проблемы обеспечения доходов населения, позволяющих самостоятельно решать вопросы жилищного обеспечения, а также получать стандартный набор платных социальных услуг;
  - снижение дифференциации однотипных субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, городских и сельских поселений по социальным параметрам уровня и качества жизни.

### ***Основные показатели и тренды направления***

В 2000–2008 гг. экономический рост в стране не сопровождается адекватным ростом социального качества жизни. Несмотря на экономический подъем, усиливается социально-экономическое неравенство регионов ввиду экспортно-сырьевого типа экономического роста, что усугубляет естественную неравномерность роста в большой и крайне неоднородной стране. Рост мировых цен на сырьевые ресурсы обеспечил преимущество небольшой группе регионов.

Дифференциация регионов растет по большинству базовых индикаторов социально-экономического развития, прежде всего — по душевому ВРП и уровню безработицы.

Продолжает сокращаться занятость на крупных и средних предприятиях, дающих основную часть ВВП. Выросла занятость на малых предприятиях и в неформальном секторе — низкопроизводительной и наименее социально защищенной части рынка труда, где работает 45% занятых.

Увеличилось региональное неравенство доходов населения, несмотря на растущие объемы межбюджетного выравнивания. Неравенство росло в сочетании с повышением стандартов потребления бедной части населения.

В 2003–2008 гг. среднедушевые доходы населения выросли почти в 2 раза при почти аналогичном росте цен и инфляции. Разрыв



в доходах бедных и богатых составляет более 30 раз (с учетом побочных эффектов — на 50% больше), причем в первой половине 2008 г. за чертой бедности находилось 18% населения, балансировало на этой черте (нуждающиеся) 16% и относилось к малообеспеченным (физиологическое выживание) 27%. Различие регионов по этим показателям составляет почти 4 раза, городской и сельской местностей — более 5 раз. При сравнительно небольшой разнице в социально-инфраструктурном обеспечении населения заработная плата учителей, медицинского персонала и др. в различных регионах различается в несколько раз, и эти различия не уменьшаются.

Одним из немногих позитивных результатов выравнивания стало заметное снижение региональных различий в уровне бедности благодаря повышению заработной платы бюджетников и социальных выплат. Однако межбюджетное выравнивание не способно решить проблему застойной и крайней бедности.

Важной тенденцией последних лет является рост региональных различий качества населения — его мобильности, модернизации образа жизни, трудовых мотиваций, роста образования и улучшения здоровья. Эти различия зависят от долговременных факторов: неравенства в доступе к экономическим ресурсам, образа жизни населения, социокультурной среды регионов и городов, направлений миграции (районы миграционного притока имеют более адаптивное население). Важный фактор смягчения неравенства — мобильность населения — в настоящее время в 2 раза ниже, чем в советский период. При этом мобильна самая активная и конкурентоспособная часть населения, в отличие от наиболее уязвимых групп.

Увеличение среднедушевых доходов населения не решило проблему качества населения. Рост доходов без модернизации образа жизни снижает качество населения. В связи с этим в богатых ресурсодобывающих регионах, не обладающих развитой социокультурной средой, наиболее сильно выражены проблемы СПИДа и наркомании. В таких регионах высокие доходы не направляются на развитие человеческого капитала, поэтому качество молодого населения снижается.

После принятия федеральных законов, скорректировавших содержание социальной политики государства (ФЗ от 22 августа

2004 г. № ФЗ–122 и др.), а также перераспределения полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами общее число предметных разновидностей социальных обязательств государства, которые обращены к конкретным категориям получателей социальных благ, составило более тысячи наименований, причем более 80% из этого перечня теперь должны предоставляться исключительно по месту жительства, т. е. являются предметом деятельности региональных и местных органов. При этом увеличились диспропорции, с одной стороны, между масштабами функций по социальным обязательствам государства на уровне Федерации, регионов и муниципальных образований и, с другой стороны, — объемами выделяемых для этих целей федеральных финансовых средств.

Выбранный для страны экономический путь развития несет в себе немалые риски, связанные с ростом внутрирегионального неравенства: сервисно-инновационное развитие крупных городов (прежде всего Москвы и Санкт-Петербурга) обеспечит их населению относительно высокие доходы, однако на периферии с более низким качеством и мобильностью населения, особенно в сильно «постаревших» сельских районах, сохранится обширная зона застойной бедности.

### *Действующая региональная политика в сфере направления*

На 2008 г. почти треть общегосударственных законов, около половины всех нормативных актов регионов и порядка 70% нормативных актов муниципального уровня регламентируют организацию и исполнение социальных обязательств государства при отсутствии узаконенных социальных норм и стандартов как таковых. В ряде субъектов Российской Федерации (Кемеровская область, Санкт-Петербург, Республика Татарстан и др.) модифицировали (или впервые освоили) практику разработки региональной политики с использованием стандартов жизни – нормативов исполнения социальных обязательств государства. На этой основе в сентябре 2006 г. в Правительство Российской Федерации поступили предложения Минрегиона России о распространении этой практики на общегосударственном уровне, но правительственные решения по этому поводу не были приняты. В Правительстве РФ в 2007 г. была создана рабочая группа для подготовки

проектов федерального закона «О стандартах качества жизни населения в Российской Федерации» и необходимых подзаконных актов, перечня федеральных стандартов качества жизни в Российской Федерации, постановления Правительства РФ «Об использовании стандартов качества жизни при формировании федеральных целевых программ, осуществлении государственных капитальных вложений и предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета» (совместно с субъектами Российской Федерации), проектов изменений в существующие нормативные акты.

Федеральный закон № 122 (2004 г.) о разграничении расходных полномочий по социальной поддержке льготников и замене натуральных льгот ежемесячными денежными компенсациями усилил региональное неравенство. В богатых регионах компенсации были выше. Часть регионов не монетизировала льготы, часть провела монетизацию в минимальных объемах. Особенно трудное положение сложилось в регионах с высокой долей льготников. В крупных городах и северо-восточных регионах компенсации оказались недостаточными из-за более высокой стоимости жизни. Вместо унификации социальной защиты произошла ее дифференциация, поскольку каждый регион использовал свои системы выплат.

Четыре национальных проекта не смогли качественно повлиять на социальную сферу, т. к. их доля в бюджетных расходах на эти цели мала, а дефицит финансирования слишком велик. Кроме того, в реализации национальных проектов отсутствуют региональные приоритеты, не учитывается региональная специфика.

### ***Основные проблемы направления***

В сфере социального развития регионов России существуют следующие проблемы:

- невозможность достижения целей политики в сфере социального развития регионов при отсутствии официально одобренной концепции этой политики и ее оформления в виде обязательных требований к решениям, принимаемым на государственном и муниципальном уровнях;
- невозможность эффективного развития социальной инфраструктуры на территориях субъектов Российской Федера-

- ции в силу отсутствия целостной системы территориального планирования развития общественной инфраструктуры;
- отсутствие социальных стандартов и нормативов, адаптированных к конкретным условиям регионов и муниципальных образований, сельских и городских поселений разных типов;
  - отсутствие учета в бюджетном процессе, в перспективном планировании и для оценки уровня жизни населения социальных стандартов;
  - низкий уровень доходов основной части населения и наличие (около 50%) малообеспеченных людей, для социальной поддержки которых необходимы большие бюджетные ресурсы и специальные технологии их целевого использования;
  - низкое качество и ограниченный перечень социальных услуг в дотационных регионах и муниципальных образованиях, которые должны предоставляться всем гражданам России в порядке исполнения социальных обязательств государства;
  - значительные различия в необходимых видах социальных услуг и в формах их предоставления на различных территориях страны, что практически не учитывается при принятии общегосударственных решений в сфере социальной политики;
  - расходование бюджетных средств в социальной сфере без учета эффективности вложений;
  - слабое использование опыта «пилотных» регионов, разработавших собственные социальные стандарты;
  - принудительные методы подключения региональных бизнес-структур к социальным программам.

### ***Основные государственные управленческие решения проблем направления***

Для решения проблем в сфере социального развития регионов России предлагаются следующие основные государственные управленческие меры:

а) регламентация содержания конституционных прав граждан России в социальной сфере в новых политических, экономических и социальных условиях;

б) создание системы социальных стандартов с учетом региональных, местных особенностей, упорядочение организации разработ-

ки, утверждения и использования указанных стандартов, процедурная детализация процесса обязательного учета государственных минимальных социальных стандартов при разработке бюджетов и организации межбюджетных отношений, установление ответственности за разработку и использование государственных минимальных социальных стандартов в бюджетном процессе; установление единых социальных стандартов, прежде всего для наименее защищенных групп населения: детей, инвалидов, ветеранов;

в) обобщение и распространение имеющейся в субъектах Российской Федерации практики разработки и использования при проведении политики в сфере социального развития регионов социальных нормативов и методов индикативного социального планирования;

г) проведение мониторинга соответствия действующих нормативных правовых актов в сфере социальной политики целям и задачам социального развития субъектов Российской Федерации;

д) организация системы мониторинга социальной ситуации на территории России, позволяющей объективно оценить соответствие принимаемых на федеральном и региональном уровне мер целям политики в сфере социального развития регионов;

е) учет региональных приоритетов в реализации национальных проектов, при этом необходимо предоставить субъектам Российской Федерации возможность участвовать в определении данных приоритетов;

ж) разработка механизмов взаимовыгодного подключения бизнес-структур к региональным социальным программам.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов:

1) для реализации подпункта «а» — ФЗ «О конституционном праве граждан Российской Федерации на жилище и реализации этого права на федеральном, региональном и муниципальном уровнях», ФЗ «О конституционном праве граждан Российской Федерации на охрану здоровья и медицинскую помощь и реализации этого права на федеральном, региональном и муниципальном уровнях»;

2) для реализации подпункта «б» — ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, ФЗ «О социальных стандартах»;

3) для реализации подпункта «в» — Постановление Правительства РФ «Об индикативном планировании в Российской Федерации»;

4) для реализации подпункта «д» — Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения об оценке социальных последствий реализации федеральных инвестиционных проектов и программ в субъектах Российской Федерации»;

5) для реализации подпункта «е» — ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития»;

6) для реализации подпункта «ж» — ФЗ «Об основах организации разработки и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации», ФЗ «О территориально ориентированной социальной деятельности хозяйствующих субъектов».

### **3.6. Административные центры субъектов Российской Федерации в решении задач региональной политики**

#### *Цели направления*

К целям региональной политики в сфере активизации административных центров субъектов Российской Федерации в решении проблем регионального развития относятся:

- создание возможностей прямого и легитимного участия административных центров субъектов Российской Федерации в решении задач региональной политики в соответствии с масштабами сосредоточения в них экономического, социального, научного, культурного и политического потенциала регионов и страны в целом;
- снятие различий параметров социально-экономической ситуации между административными центрами и муниципальными образованиями регионов путем согласованного их развития на основе совместного решения общих задач;
- первоочередное создание в административных центрах субъектов Российской Федерации реальных центров инноваций всех типов для ускоренного развития территорий региона;

- узаконение финансовых (бюджетных и налоговых) и иных отношений административных центров и остальных территорий регионов в связи с выполнением этими центрами значительной части общерегиональных функций (предоставление рабочих мест, услуг здравоохранения, образования, культурно-досуговых);
- объективная оценка региональных проблем в субъектах Российской Федерации за счет отдельного учета параметров этих проблем в административных центрах субъектов Российской Федерации и на остальной территории регионов.

### ***Основные показатели и тренды направления***

После образования пяти новых (укрупненных) субъектов Российской Федерации в России осталось 83 региональных административных центра, которые качественно и количественно выделяются из общей массы населенных пунктов страны и вбирают в себя значительную часть всего демографического, социального и экономического потенциала регионов. Эти центры в подавляющем большинстве случаев являются самыми крупными по численности населения городами в своем регионе. В них формируется 40–70% ВРП каждого субъекта Российской Федерации, обеспечивается опережающий (на 10–30%) по сравнению с остальной территорией региона рост экономики и реальных доходов населения, в этих центрах оседает от 40 до 80% всех внешних и внутрирегиональных инвестиций, производится на 32% больше стоимостных объемов платных услуг, розничной торговли и строительства. Административные центры сосредотачивают более 80% научных работников страны, предоставляют возможности высшего образования 90% студентов России и т. д. С каждым годом концентрация экономического, социально-инфраструктурного, инновационного, научного, образовательного, демографического потенциала страны в административных центрах возрастает на 1–2%.

### ***Действующая региональная политика в сфере направления***

В социальном и экономическом пространстве России именно административные центры субъектов Российской Федерации и около десятка других крупнейших городов являются основными

сгустками социальной и хозяйственной жизни. Это явление не анализируется, а потенциальные возможности и реальные факты его воздействия на протекание и тенденции развития страны и на судьбы российского федерализма не становятся основой для принятия общегосударственных управленческих решений. В настоящее время в российском законодательстве административные центры субъектов Российской Федерации рассматриваются как рядовые муниципальные образования и ни в одном нормативном акте не выделены как самостоятельная категория субъектов и объектов региональной политики. Такая же ситуация в региональном законодательстве.

### ***Основные проблемы направления***

В сфере деятельности административных центров субъектов Российской Федерации по решению задач региональной политики существуют следующие основные проблемы:

- недостаточное внимание федеральных властей к основному территориальному звену экономики, науки, образования и социальной сферы страны — административным центрам субъектов Российской Федерации как к потенциально ведущим объектам решения задач государственной политики;
- отсутствие федерального и регионального законодательства, специально определяющего статус административных центров субъектов Российской Федерации (аналогично статусу столицы России — г. Москвы) и регулирующего отношения региональных и городских властей;
- невыделенность административных центров субъектов Российской Федерации в самостоятельные разделы региональных стратегий, программ социально-экономического развития;
- несоответствие роли административных центров субъектов Российской Федерации материально-техническому уровню городской инфраструктуры (топливно-энергетической, водно-канализационной, транспортной, жилищной), что может стать причиной резкого ослабления их экономического, научного, образовательного потенциала и, следовательно, ослабления соответствующего потенциала регионов и страны в целом.



## ***Основные государственные управленческие решения проблем направления***

Для решения проблем в сфере деятельности административных центров субъектов Российской Федерации предлагаются следующие основные государственные управленческие решения:

а) создание механизма использования социально-инфраструктурного, экономического, финансового и административного потенциалов административных центров субъектов Российской Федерации для решения социально-экономических проблем;

б) в связи с уникальной ролью административных центров субъектов Российской Федерации в обеспечении политической стабильности и в решении социально-экономических проблем регионов необходимы более определенные представления о перспективах этих городов в увязке с различными стратегиями долгосрочного социально-экономического развития, а также с программами и национальными проектами решения важнейших общегосударственных задач;

в) регламентация правового статуса административных центров субъектов Российской Федерации, учитывающего необходимость финансирования фактического объема столичных функций этих центров, устанавливающего порядок учета их объема и процедуры согласования возникающих при этом вопросов между органами управления административных центров и регионов;

г) регламентация процедуры взаимодействий органов управления административных центров субъектов Российской Федерации с органами государственного и территориального управления по решению вопросов землепользования, размещения объектов жилищно-коммунального хозяйства, строительства на территориях указанных городов объектов федерального и регионального подчинения и на территории регионов — объектов городского подчинения; регламентация вопросов размещения на территории регионов дачных и рекреационных объектов указанных городов и др.

д) предложить органам государственной власти субъектов Российской Федерации организовать разработку и принять собственные законы «Об административно-территориальном центре субъекта Российской Федерации».

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов:

1) для реализации подпункта «а» — Постановление Правительства РФ «Об утверждении Концепции использования социально-инфраструктурного инновационного, интеллектуального и экономического потенциала административных центров субъектов Российской Федерации как ресурса социально-экономического развития России и ее субъектов»;

2) для реализации подпункта «б» — Постановление Правительства РФ «Об утверждении методических рекомендаций по разработке стратегий развития административных центров субъектов Российской Федерации в увязке с документами, определяющими перспективы долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов»;

3) для реализации подпунктов «в», «д» — ФЗ «О статусе административно-территориальных центров субъектов Российской Федерации»;

4) для реализации подпункта «г» — Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового нормативного акта «О процедуре взаимодействия органов управления административных центров субъектов Российской Федерации с органами государственного и территориального управления по решению вопросов землепользования, размещения объектов жилищно-коммунального хозяйства, строительства на территориях указанных городов объектов общегосударственного и регионального подчинения и на территории регионов — объектов городского подчинения, вопросов размещения на территории регионов дачных и рекреационных объектов указанных городов».

### **3.7. Местное самоуправление и межмуниципальное сотрудничество**

#### ***Цели направления***

К целям региональной политики в сфере местного самоуправления и межмуниципального сотрудничества относятся:

- повышение возможностей муниципальных образований по предоставлению социальных услуг;

- обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения с учетом региональной специфики и местных традиций;
- обеспечение финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, исполнения их функций при минимальной зависимости от вышестоящих бюджетов.

### ***Основные показатели и тренды направления***

К компетенции местного самоуправления отнесен целый ряд важнейших социальных вопросов: обеспечение прав граждан на образование (около 40% бюджетных расходов муниципальных образований), здравоохранение (20%), обеспечение услугами жилищно-коммунального хозяйства (15%), социальная защита, культурное обслуживание и ряд других. Для выполнения этих функций местное самоуправление должно быть обеспечено необходимыми материальными и финансовыми ресурсами.

Однако в ведении местных бюджетов оказались не только плохо собираемые, но и весьма незначительные с точки зрения доходов налоги: земельный налог и налог на имущество физических лиц. Поступления от этих налогов составляют около 12% от общих доходов местных бюджетов, при этом ключевую роль играет земельный налог.

За последние три года наиболее значимый для местных бюджетов федеральный налог на доходы физических лиц (НДФЛ) распределяется между региональными и местными бюджетами в соотношении 70 и 30%, при этом он формирует от 50 до 70% доходов местных бюджетов. Несмотря на то, что в настоящее время региональные власти имеют право увеличить ставку отчислений от подоходного налога в пользу местных бюджетов, они редко делают это на практике.

Существующие доходные источники местных бюджетов недостаточны для того, чтобы обеспечить полное и качественное осуществление полномочий органами местного самоуправления. В связи с этим наблюдается опасная тенденция к прекращению отправления полномочий по вопросам местного значения на уровне поселений и передача их муниципальным районам. В настоящее время около 80% поселений не выполняют из-за этого возложенных на них законами общественно полезных функций.

При этом финансовое положение муниципальных образований продолжает ухудшаться. По данным Министерства финансов, в 2007 г. расходные обязательства муниципальных образований выросли на 420 млрд руб., или почти на 30%, при сохранении прежних источников доходов. Субвенции не компенсируют в полной мере увеличение расходных обязательств.

Более 80% муниципальных образований являются дотационными. В 65% местных бюджетов доля межбюджетных трансфертов превышает 50%, в том числе в 50% местных бюджетов (сельские поселения) она выше 70%.

Финансовое обеспечение расходных обязательств местных бюджетов обеспечивается преимущественно за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации. Однако распределение бюджетной поддержки муниципальным образованиям совершенно не учитывает их реальных потребностей. Значительная дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований также влияет на крайнюю неравномерность распределения налоговых доходов по типам муниципальных образований. Так, на долю городских округов приходится около 65% всех налоговых доходов, на долю муниципальных районов — около 30% и только 5% — на долю поселений.

Несбалансированность местных бюджетов в течение ряда лет стала причиной ухудшения социально-экономического положения муниципальных образований, а также снижения уровня и качества предоставляемых населению муниципальных услуг.

Отсутствие государственных социальных стандартов привело к тому, что органы местного самоуправления стали самостоятельно устанавливать муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения. Это означает, что в настоящее время объем и качество предоставляемых услуг зависят от финансового положения муниципального образования. В разных муниципальных образованиях обеспечивается совершенно разный стандарт социальных услуг, различие в финансировании которых превышает десятки раз.

В связи с тем, что ныне практически невозможно провести границу между достаточностью и недостаточностью бюджета, города-доноры, являющиеся «локомотивами роста» в регионах,

зачастую лишаются необходимых средств, которые отнимаются в пользу дотационных сельских муниципальных образований. В результате, у экономически сильных городских округов снижаются стимулы развития.

Реформа местного самоуправления и связанные с ней изменения границ муниципальных образований и их статуса привели к включению многих городов-доноров и сильных муниципалитетов в состав муниципальных районов с целью поддержки слабых населенных пунктов. В результате, около 16% российских городов потеряли часть своих полномочий и имущества, перейдя в разряд городских поселений.

Бюджетная зависимость городов-доноров от региональных властей усугубила традиционный конфликт мэров и губернаторов.

Органы государственной власти субъектов Федерации стремятся поставить под жесткий контроль подчиненные им муниципальные образования. Отсутствует поддержка объединений муниципальных образований на региональном уровне. Межмуниципальное сотрудничество встречает сопротивление региональных властей. Его необходимость диктуется резким увеличением числа муниципальных образований в ходе реформы, неизбежностью постоянной адаптации местного самоуправления к системе расселения, которая быстро меняется в результате обезлюдения сельской местности, развития городских агломераций и миграции.

В условиях дотационности большинства муниципальных образований объединение усилий, в том числе и имущественных возможностей, по решению конкретных вопросов местного значения способно значительно повысить качество и количество предоставляемых органами местного самоуправления муниципальных услуг. Государство призвано играть роль арбитра в потенциальных конфликтах между региональными властями и органами местного самоуправления, между муниципальными образованиями разных типов.

Приграничное сотрудничество с участием российских муниципалитетов — один из важных видов межмуниципального сотрудничества — не имеет пока необходимой правовой основы, несмотря на ратификацию Россией Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 г.

### *Действующая региональная политика в сфере направления*

В связи с принятием Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.), Федерального закона № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», а также ряда других федеральных законов количество сфер полномочий муниципальных образований увеличилось и составило: для поселений — 34, муниципальных районов — 31, городских округов — 38 вопросов. При этом расходные обязательства, переданные на местный уровень, не обеспечивались собственными налоговыми доходами местных бюджетов.

В результате муниципальной реформы количество муниципальных образований возросло с 12 до 24 тыс., резко увеличено количество поселковых советов, при этом значительно возросла армия чиновников (500 тыс. новых муниципальных служащих), было избрано около 60 тыс. депутатов муниципальных собраний. Кроме того, в 2005–2007 гг. муниципальные образования понесли дополнительные расходы, связанные с организацией обучения должностных лиц местного самоуправления, проведением инвентаризации, регистрацией земли и иного имущества, передаваемого в муниципальную собственность, и другие затраты, которые практически не были компенсированы.

В ряде субъектов Российской Федерации вопросы установления границ муниципальных образований и присвоения им соответствующего статуса рассматривались в судебном порядке: наделение муниципальных образований тем или иным статусом влечет последующее право исполнения определенных полномочий, а также владение соответствующим перечнем муниципального имущества. Принципы, на основании которых городской населенный пункт может являться городским округом, в законе № 131-ФЗ сформулированы крайне расплывчато (п. 2 ст. 11), и практическая их реализация привела к негативным последствиям и проблемам для многих российских городов.

Система «отрицательных трансфертов», предусмотренная в поправках к Бюджетному кодексу (Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюд-

жетных отношений»), снизила стимулы местных органов власти к увеличению собственной доходной базы: муниципальное образование-донор должно отдавать 50% от двукратного превышения доходов. В поправках от 27 декабря 2005 г. (№ 198-ФЗ) на переходный период (2006–2009 гг.) коэффициент «отрицательного трансферта» был уменьшен с 2 до 1,3. Это позволило аккумулировать дополнительную часть средств, перечисляемых из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований, для последующего перераспределения их между дотационными муниципальными образованиями. Фактически снижение коэффициента «отрицательного трансферта» приводит к тому, что города-доноры уже не могут наращивать свою налоговую базу и лишаются всяких стимулов к развитию; но и муниципальные образования-реципиенты не заинтересованы в наращивании налоговой базы, т. к. иначе они лишатся дотаций.

Для повышения эффективности деятельности важной задачей органов местного самоуправления является переход к бюджетированию, ориентированному на результат, что должно привести к увеличению объема и улучшению качества предоставляемых населению муниципальных услуг. Правовая основа для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления была заложена в Указе Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Однако основным условием перехода муниципальных образований к бюджетированию, ориентированному на результат, является обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе реальной оценки финансового положения муниципальных образований. Внедряемая в настоящее время система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления неизбежно столкнется с отсутствием достоверной муниципальной статистики, необходимой для анализа экономического положения и прогнозирования социально-экономического развития муниципалитетов.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регулирует вопросы создания и деятельности объединений муниципальных образований, предусматривает возможность образования между-

ниципальных объединений для решения хозяйственных задач в организационно-правовой форме хозяйственных обществ, а также некоммерческих организаций. Однако жесткая регламентация деятельности региональных советов, в которых доминируют муниципальные районы как муниципальные образования, наиболее тесно связанные с региональной исполнительной властью, предопределяет их формальный характер; в них слабо представлены муниципальные образования крупных городских округов. Кооперация между муниципалитетами для решения хозяйственных задач еще не получила развития. Не стимулируются межмуниципальное территориальное планирование, исключительно важное для городских агломераций, межтерриториальное, межрегиональное и международное (приграничное) межмуниципальное сотрудничество.

### ***Основные проблемы направления***

В сфере местного самоуправления и межмуниципального сотрудничества в России существуют следующие основные проблемы:

- неравномерность размещения налогооблагаемой базы по территории страны; отсутствие налогооблагаемой базы в большинстве муниципальных образований, особенно в сельских поселениях; низкая степень самостоятельности местных властей в налоговой сфере, что не позволяет им на местах в полной мере использовать стимулирующую функцию налогов для привлечения инвестиций;
- недостаточный объем средств, передаваемых в местные бюджеты из вышестоящих бюджетов, который не позволяет им полноценно выполнять свои полномочия;
- несправедливость распределения налогов между субъектами Российской Федерации и муниципалитетами: организации имеют возможность платить налог на прибыль не по месту фактической деятельности, а по месту регистрации; граждане платят подоходный налог не по месту жительства, где им предоставляются социальные услуги, а по месту работы;
- отсутствие взаимосвязи закрепленных за муниципалитетами доходов с производственной деятельностью предприятий, расположенных на их территории, что исключает прямую заинтересованность местных властей в развитии



- экономики муниципальных образований с целью увеличения собственной налоговой базы;
- отсутствие стимулов у муниципальных образований, порождаемое современной политикой бюджетного выравнивания: бюджетная обеспеченность муниципальных образований-реципиентов в ряде случаев выше, чем у муниципальных образований-доноров;
  - отсутствие критериев определения реальных потребностей муниципальных образований; отсутствие минимальных государственных социальных стандартов и нормативов их финансирования;
  - снижение бюджетной обеспеченности ряда городов в связи с использованием части их ресурсов для финансирования дотационных муниципальных образований;
  - не во всех субъектах Российской Федерации приняты законы о взаимодействии между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и советами муниципальных образований, не реализуются положения, регламентирующие создание хозяйственных обществ муниципальными образованиями.

### ***Основные государственные управленческие решения проблем направления***

Для решения проблем в сфере местного самоуправления и межмуниципального сотрудничества предлагаются следующие основные государственные управленческие меры:

а) разработка методики объективной оценки потребностей муниципальных образований, а также разработка минимальных государственных социальных стандартов;

б) укрепление финансовой базы муниципальных образований за счет увеличения нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов: налога на доходы физических лиц, налога на прибыль организаций, единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, налога на имущество организаций;

в) развитие доходной базы местных бюджетов путем введения налога на недвижимость (вместо налога на имущество) с зачислением основной части доходов от этого налога в местные бюджеты;

г) экспериментальная проверка возможности уплаты налога на доходы физических лиц по месту жительства;

д) уменьшение «отрицательных трансфертов» для городов-доноров в целях обеспечения возможности формирования бюджета развития городов;

е) упразднение на федеральном (и региональном) уровне льгот, а также изъятие из объекта налогообложения по земельному налогу и налогу на имущество, включая сдаваемые в аренду федеральные и региональные земельные участки, имущество государственных учреждений, земли обороны и безопасности, земли лесного фонда;

ж) разработка и внедрение системы финансовых стимулов органов местного самоуправления к улучшению основных показателей качества жизни населения, повышению обеспеченности инженерной и социальной инфраструктурой, проведению социально-экономических реформ (поощрение в форме награждения и предоставления грантов органам местного самоуправления, обеспечившим в течение установленного срока наивысшие темпы роста показателей социально-экономического развития муниципального образования и снижение уровня финансовой зависимости и т. д.);

з) совершенствование и унификация статистической базы муниципальной статистики для анализа экономического положения и прогнозирования социально-экономического развития муниципалитетов;

и) совершенствование правовой и институциональной среды, необходимой для налаживания межмуниципального сотрудничества, совершенствование механизмов, обязывающих муниципальные образования крупных городов и соседних сельских территорий создавать межмуниципальные объединения для территориального планирования, а также стимулирующих формирование межмуниципальных объединений для решения хозяйственных вопросов с помощью субсидий и грантов.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов:

1) для реализации подпункта «а» — Постановление Правительства РФ «Об оценке потребностей муниципальных образований с учетом природно-климатических различий», ФЗ «О социальных стандартах»;

2) для реализации подпунктов «б», «в», «г», «д», «е», «ж» — ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и Бюджетный кодекс Российской Федерации»;

3) для реализации подпункта «з» — Постановление Правительства РФ «О государственной статистической программе «Государственная региональная политика Российской Федерации», ФЗ «О государственной поддержке региональной и муниципальной статистики»;

4) для реализации подпункта «и» — ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», предложить органам государственной власти субъектов Российской Федерации принять законы субъектов Российской Федерации о взаимодействии между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и советами муниципальных образований, рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации разработать необходимые механизмы, стимулирующие создание хозяйственных обществ муниципальными образованиями в рамках межмуниципального сотрудничества.

### **3.8. Развитие территорий с особым статусом: особые экономические зоны, закрытые административно-территориальные образования, наукограды, монопрофильные города**

#### *Цели направления*

К целям региональной политики в сфере развития территорий с особым статусом относятся:

- диверсификация экономики, развитие современной социальной и производственной инфраструктуры на территориях с особым статусом и рационализация такого статуса;
- стимулирование притока инвестиций в производственный сектор высокотехнологичных отраслей обрабатывающей промышленности, транспорта и сферы услуг на территории с особым статусом;
- сохранение и укрепление кадрового потенциала сферы НИ-ОКР и высокотехнологичных отраслей промышленности в ЗАТО, наукоградах и монопрофильных городах.

### ***Основные показатели и тренды направления***

С конца 1980-х гг. предпринимались попытки стимулировать экономическую активность в регионах с помощью создания особых экономических зон (ОЭЗ). Однако эти попытки не дали ожидаемых результатов.

Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» прекращено существование большинства из 24 ранее действовавших ОЭЗ. В этом законе прямого действия разработаны принципиально новые основы создания ОЭЗ.

Регионы, в которых создаются ОЭЗ, определяются на конкурсной основе при участии ведомственных и независимых экспертов. Участие субъекта Федерации и муниципалитета в финансировании ОЭЗ повышает ответственность региональных и местных властей. Решающее значение придается не финансовым инструментам, а привлекательности инфраструктуры и снятию административных барьеров. Льготы распространяются только на резидентов — юридических лиц и не могут быть применены к предприятиям электроэнергетики, топливной промышленности, черной и цветной металлургии, а также к производству подакцизных товаров, вооружения и военной техники. Начало действия налоговых льгот связывается с осуществлением инвестиционного проекта, а не с регистрацией юридического лица в качестве резидента. Наконец, ОЭЗ ограничены по площади, за исключением Калининградской области — единственного российского региона, полностью отделенного от остальной территории страны сухопутными границами иностранных государств и международными морскими водами. Ныне российское законодательство предусматривает возможность создания четырех типов ОЭЗ: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые.

Узлами структурной перестройки российской экономики и повышения в ней доли наукоемких отраслей могут стать закрытые территориальные образования (ЗАО), многие из которых располагают значительным научно-производственным потенциалом. В настоящее время в России насчитывается 45 ЗАО, общее население которых составляет около 1300 тыс. человек.

ЗАО ранее имели статус городов или поселков республиканского, краевого или областного подчинения, но в соответствии

с законом управлялись и финансировались федеральными ведомствами. Для сохранения их научно-производственного и кадрового потенциала им были предоставлены налоговые льготы, которые должны были компенсировать резкое сокращение бюджетного финансирования и способствовать конверсии. С 2006 г. ЗАТО являются муниципальными образованиями — городскими округами, которые переходят на финансирование через бюджеты региона. Высокий уровень квалификации и образования занятых, особый социальный климат, связанный с закрытостью (например, практически полное отсутствие преступности), развитая социальная инфраструктура и высокая бюджетная обеспеченность объясняют заинтересованность населения и городских властей в сохранении особого статуса.

Новые бюджетные отношения не предусматривают какой-либо специфики ЗАТО. Полномочия по социальной защите населения и социальные учреждения перешли к регионам, что в ряде случаев неблагоприятно сказалось на социальной ситуации. Сохранение в закрытых поселениях высококвалифицированных работников и благоприятной социальной среды ныне зависит от понимания их специфики региональными властями. Увеличение государственного финансирования в 2000-х гг. улучшило положение градообразующих объектов, однако без бюджетных инвестиций и специальной федеральной политики конверсия хозяйства ЗАТО и их превращение в полюса роста и очаги научно-технического развития регионов оказались невозможны.

Сходны с ЗАТО по происхождению и функциям *наукограды* — поселения, образованные вокруг крупных научных, научно-производственных и учебно-научных объектов, созданные в основном для развития ядерного и авиационно-космического комплексов и располагающие масштабной научно-экспериментальной и испытательной базой. Некоторые наукограды (Озерск, Саров и др.) одновременно являются и ЗАТО.

Высокий образовательный уровень жителей в наукоградах, возможность реализации творческого потенциала, развитая социальная сфера способствовали формированию в наукоградах неповторимого социально-психологического климата, особых жизненных установок у жителей. Большинство наукоградов расположены сравнительно недалеко от крупных городов, что

обеспечивает поддержание необходимых научных контактов и благоприятной для инноваций культурной среды. Более 40% наукоградов находятся в Московской области. Однако официальный статус наукограда, установленный Федеральным законом № 70-ФЗ от 7 апреля 1999 г., получили лишь немногим более десяти городов. Срок действия статуса — 25 лет. В 2004 г. поправками к закону были установлены весьма жесткие критерии присвоения муниципальному образованию статуса наукограда. В частности, численность работающих в организациях научно-производственного комплекса должна составлять не менее 15% численности всех работающих. Доля производства наукоемкой продукции в стоимостном выражении в течение трех лет должна быть не менее 50% общего объема производства, или же доля основных фондов, используемых при производстве научно-технической продукции, не должна быть менее 50% стоимости фактически используемых основных фондов, за исключением жилищно-коммунальной и социальной сферы. При этом официальных статистических данных о производстве научно-технической продукции нет.

Многие ЗАТО и наукограды принадлежат к числу монопрофильных поселений. В настоящее время они находятся в тяжелой социально-экономической ситуации.

Согласно данным официальной статистики, в настоящее время в России свыше 300 городов являются монопрофильными, причем финансово неблагополучные предприятия составили в них 83,2% от общего числа градообразующих. А число предприятий, добивающихся рентабельности продаж на уровне не ниже 10% (по чистой прибыли) и потому имеющих некоторый запас средств для собственного развития и содействия реорганизации того монопрофильного города, где они расположены, не превышает 17%. Большая часть монопрофильных поселений образована при предприятиях — лесной и деревообрабатывающей промышленности (20% от их общего числа), машиностроения (17%), пищевой промышленности (14%), топливной промышленности (11%); оставшаяся часть распределена по ряду других отраслей.

### ***Действующая региональная политика в сфере направления***

К 2008 г. в основном была сформирована нормативная правовая база, необходимая для создания и функционирования ОЭЗ

и включающая свыше 50 нормативно-правовых актов. В целом создана и система управления данным процессом. Минэкономразвития России — главный стратегический орган, осуществляющий нормативно-правовое регулирование в данной сфере; РосОЭЗ (со своими региональными управлениями) — главный орган исполнительной власти, организующий и отвечающий за эту работу; ОАО «Особые экономические зоны» — ведущая организация, непосредственно осуществляющая строительство объектов инфраструктуры в ОЭЗ. Разработано три стратегии по строительству и созданию ОЭЗ: краткосрочная — до середины 2008 г., среднесрочная — до 2010 г. и долгосрочная — до 2012 г. Совокупность всех преференций от реализации инвестиционного проекта в ОЭЗ дает компаниям-резидентам 20–30% экономии на издержках, что составляет существенное конкурентное преимущество.

Разработан проект Концепции кластерной политики в Российской Федерации и план действий по ее реализации, которая позволит обеспечить рост высокотехнологического экспорта товаров и услуг, стимулировать увеличение количества малых и средних предприятий и социально-экономическое развитие регионов базирования кластеров.

Принят Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации». Увеличивается, хотя и медленно, число городов, получивших такой статус. Установлен программный принцип развития наукоградов. Программы принимаются после одобрения руководителями градообразующих учреждений и населением, а также при согласовании с властями всех уровней. Предусмотрены договорные условия реализации таких программ (Правительство — органы власти субъектов Российской Федерации — органы местного самоуправления). Имеются предложения и опыт использования земель и недвижимости для целей развития наукоградов. Разработаны и применяются механизмы межмуниципального взаимодействия по реализации крупных инфраструктурных проектов, созданию в наукоградах высших учебных заведений, по жилищному строительству и развитию социальной сферы. Создаются инновационные центры по реализации научных разработок. Предусмотрено разработать специальный закон о наукоградах. В некоторых

субъектах Российской Федерации они объединены с промышленными и сельскохозяйственными муниципальными образованиями в территории перспективного научно-технического развития.

Федеральным законом от 19 июля 2007 г. № 195-ФЗ созданы налоговые стимулы инновационной деятельности.

В 2007 г. подписаны соглашения по инвестиционным проектам «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области», «Комплекс нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в г. Нижнекамске». Кроме того, одобрено 7 новых крупных инфраструктурных проектов, претендующих на финансирование за счет средств Инвестиционного фонда.

В отношении монопрофильных городов их статус на нормативном уровне четко не определен, что не позволяет сформировать перечень таких городов, произвести их классификацию по группам. На федеральном уровне отсутствует комплексный подход к развитию монопрофильных городов.

### ***Основные проблемы направления***

В сфере развития территорий с особым статусом существуют следующие основные проблемы:

- несоответствие объема инвестиций в развитие высокотехнологичных отраслей промышленности и сферы услуг реальным потребностям;
- отсутствие учета создания межотраслевых кластеров при создании системы деления особых экономических зон;
- недостаточная эффективность действующей политики в сфере создания условий для развития инновационно-промышленных кластеров;
- несовершенство существующих механизмов привлечения инвестиций в развитие особых экономических зон. Законодательство нацелено на привлечение в ОЭЗ лишь крупных инвесторов, а не малого и среднего бизнеса;
- отсутствие механизмов совместного венчурного финансирования технико-внедренческих зон бизнес-структурами, государственными и муниципальными органами;



- неоправданный запрет на создание особых экономических зон на территории двух или более субъектов. Формирование зон на рубежах регионов способствовало бы сотрудничеству между ними и в некоторых случаях было бы экономически оправдано;
- отсутствие единых общегосударственных механизмов поддержки технопарков, территорий научно-технического развития и других форм территориальной интеграции науки, образования и производства;
- утрата потенциала наукоградов и ЗАТО ввиду критического положения с занятостью квалифицированных кадров, «утечки мозгов»;
- слабая развитость в наукоградах иных сфер экономической деятельности и инфраструктуры.

### ***Основные государственные управленческие решения проблем направления***

Для решения проблем в сфере развития территорий с особым статусом предлагаются следующие основные государственные управленческие меры:

а) разработка и принятие федеральной программы формирования в России сети промышленных кластеров, рассчитанной на среднесрочную (3–5 лет) и стратегическую (10–20 лет) перспективу, включая создание смешанных по отраслевому составу зон-кластеров, зон, расположенных в депрессивных старопромышленных районах, а также в пограничье двух или нескольких регионов и предусматривающих взаимодействие крупного и малого, отечественного и иностранного бизнеса;

б) закрепление особого правового статуса градообразующего предприятия (монопрофильных городов) (особенности реорганизации и ликвидации, процедуры банкротства, приватизации, перепрофилирования, социальные обременения); формирование системы взаимодействия градообразующих предприятий и города (интересов горожан); формирование полипрофильного производства в ряде монопрофильных городов;

в) диверсификация экономики городов с особым статусом с созданием условий для малого бизнеса, самозанятости с сохранением профильного статуса;

г) стимулирование развития особых экономических зон за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации;

д) создание механизмов государственного финансирования кластерных проектов на основе программно-проектного принципа, таможенного регулирования, налогообложения, лицензирования, имущественных отношений, банковско-страховой деятельности, административного режима, инвестиций в образование, социальную сферу и инфраструктуру, оказание технической помощи в реализации посреднических и иных инициатив региональных и местных властей;

е) создание механизмов поддержки наукоградов, выполняющих преимущественно исследовательские функции, и наукоградов, располагающих опытными производствами и инновационными подразделениями;

ж) пересмотр режима закрытости некоторых наукоградов для установления внешних связей;

з) создание механизмов продвижения на рынок наукоемкой продукции на базе программного принципа и взаимной ответственности федеральных ведомств, субъектов Российской Федерации и муниципалитетов.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов:

1) для реализации подпунктов «а», «б» — Постановление Правительства РФ «О среднесрочной и долгосрочной федеральных программах формирования в России сети промышленных кластеров»; ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;

3) для реализации подпункта «б» — ФЗ «О градообразующих предприятиях»;

4) для реализации подпунктов «в», «е», «ж», «з», «д» — Постановление Правительства РФ «О Федеральной целевой программе развития территорий с особым статусом»;

5) для реализации подпункта «г» — ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации».

### **3.9. Развитие проблемных регионов Российской Федерации: Дальний Восток, Кавказ, северные территории, депрессивные регионы**

#### ***Цели направления***

К целям региональной политики в сфере развития проблемных регионов России относятся:

- создание механизмов проблемных территорий с особыми условиями функционирования их социальной сферы и экономики, находящихся в системной депрессии или требующих решения экологических, демографических, политических и иных проблем общенационального значения;
- создание необходимой производственной и социальной инфраструктуры на проблемных территориях;
- недопущение появления и развития зон социально-экономической и общественно-политической нестабильности;
- недопущение угроз национальной и территориальной безопасности.

#### ***Основные показатели и тренды направления***

Общее число проблемных территорий, муниципальных образований (их совокупности), где, во-первых, темпы, масштабы и длительность постсоветского кризисного спада производства, снижения уровня жизни и нарастания других негативных тенденций выше как общероссийских, так и средних в группе схожих территорий, и, во-вторых, где по экономическим, социальным и экологическим основаниям отсутствуют ресурсы, условия и стимулы самостоятельного территориального развития, — не сокращается.

В настоящее время по разным основаниям продолжают оставаться проблемными многие территории Севера, Дальнего Востока, Кавказа, отдельных муниципальных образований, утративших в ходе экономических реформ прежнюю экономическую базу или ставших зонами экологических бедствий. Ситуация не разрешается, и признаки ее ухудшения связаны с переходом в застойный режим и с тем, что проблемность (депрессивность, кризисность и т. п.) — явление относительное, поэтому некоторое

улучшение ситуации на отдельных территориях делает особо заметной проблемность других.

Объем экономических связей между Дальним Востоком и остальной территорией России более чем в 25 раз уступает международным; экспортно-импортный обмен российских и зарубежных дальневосточных регионов не только масштабнее, но и устойчивее внутреннего межрегионального. При этом на Дальнем Востоке производится не более 5% ВВП (2006 г.). Дальний Восток занимает последнее место среди всех федеральных округов — по стоимости основных фондов, по объемам отгруженного товара обрабатывающего производства, по вводу жилья на 1000 чел. населения, по доле автодорог с твердым покрытием, по налоговым поступлениям в федеральный бюджет и др.

### ***Действующая региональная политика в сфере направления***

После принятия в 2000 г. Государственной Думой во втором чтении законопроекта о депрессивных территориях и отрицательной реакции Администрации Президента Российской Федерации и Правительства РФ на это решение этот вопрос на федеральном уровне не обсуждался. В то же время были приняты федеральные нормативные акты относительно создания особой экономической зоны в Калининградской области, а также в связи с реализацией федеральных программ по Чеченской Республике, Дальнему Востоку и Забайкалью, Курильским островам. Однако все эти решения не были направлены на системное оздоровление ситуации на проблемных территориях, т. е. не были системой мер административно-правового, финансового и социально-экономического характера, обеспечивающих приведение в структурно-количественное соответствие нескольких ключевых параметров жизнедеятельности любой территории: рабочих мест, населения, объектов хозяйственной и социальной инфраструктуры, сети населенных пунктов. Все принятые на федеральном уровне меры касались только дополнительного расходования на проблемных территориях средств федерального бюджета и реализации не связанных инвестиционных проектов. На эти цели в 2007 г. было израсходовано около 10% от общей суммы государственной поддержки регионов по всем каналам финансирования.

### ***Основные проблемы направления***

В сфере развития проблемных территорий в России существуют следующие основные проблемы:

- отсутствие нормативно установленного порядка выделения из общего числа требующих государственной поддержки территорий особой группы проблемных регионов и муниципальных образований, где целевое оздоровление ситуации необходимо по особым, федерально или регионально значимым основаниям и где должны быть использованы особые (чрезвычайные) меры федеральной поддержки;
- отсутствие утвержденных критериев, методологии и практической процедуры выделения проблемных территорий, требующих особой (чрезвычайной) государственной поддержки;
- неупорядоченность и малая обоснованность применяемых мер современной поддержки проблемных территорий (Кавказ, Дальний Восток);
- отсутствие научно обоснованных, одобренных экспертным сообществом и утвержденных Правительством Российской Федерации концепций и стратегий развития северных территорий России в увязке со стратегиями развития ТЭК, естественных монополий и крупного бизнеса;
- отсутствие законодательства, разрешающего и регламентирующего использование особых режимов хозяйствования, привлечение и использование трудовых ресурсов, социально-инфраструктурное обеспечение населения и т. п. на проблемных территориях.

### ***Основные государственные управленческие решения проблем направления***

Для решения проблем в сфере развития проблемных территорий России необходимы следующие основные государственные управленческие меры:

- а) регламентация порядка формирования перечня, а также типологизация проблемных территорий Российской Федерации, требующих в интересах государства применения особых мер оздоровления региональной ситуации или решения региональных проблем с установлением критериев, методологии и процедур выделения таких территорий;

б) принятие решений о федеральной поддержке проблемных территорий в форме специальных федеральных законов;

в) разработка стратегии (доктрины) устойчивого развития и схемы территориального планирования Арктической зоны России;

г) регламентация особых условий регулирования хозяйственной деятельности, сохранения, ликвидации и создания новых населенных пунктов, природоохранной деятельности, привлечения отечественного и иностранного бизнеса, создания транспортной инфраструктуры, организации трудовой деятельности, обеспечения прав коренных малочисленных народов Севера в Арктической зоне России;

д) подготовка и представление на рассмотрение Федерального Собрания доклада о результатах поддержки проблемных территорий России (Дальний Восток, Кавказ, Север, Калининградская область) в 2003–2008 гг. с оценкой воздействия принятых мер на целевые параметры;

е) введение льготных режимов налогообложения, тарифной и таможенной политики для развития предпринимательства и привлечения инвестиций на северных и восточных территориях.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов:

1) для реализации подпункта «а» — Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о порядке формирования перечня проблемных территорий Российской Федерации, требующих применения особых мер оздоровления региональной ситуации и решения региональных проблем, с установлением критериев, методологии и процедур выделения таких территорий»;

2) для реализации подпункта «б» — Постановление Правительства РФ «О перечне проблемных территорий в Российской Федерации и мерах по их реабилитации»;

3) для реализации подпункта «в» — Указ Президента РФ «Об Арктической зоне в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ «О схеме территориального планирования в Арктической зоне Российской Федерации»;

4) для реализации подпункта «г» — Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения «Об особых условиях регулирования хозяйственной деятельности, сохранения, ликвидации и создания новых населенных пунктов, природоохранной

деятельности, привлечения отечественного и иностранного бизнеса, реструктуризации транспортной инфраструктуры, организации трудовой деятельности, обеспечения прав коренных малочисленных народов Севера в Арктической зоне России»;

5) для реализации подпункта «д» — Указ Президента РФ «О подготовке для рассмотрения Федеральным Собранием Российской Федерации доклада о результатах поддержки проблемных территорий России (Дальний Восток, Кавказ, Север, Калининградская область) в 2003–2008 гг. с оценкой воздействия принятых мер на целевые параметры».

### **3.10. Миграционные вопросы в региональной политике. Обеспечение сбалансированной структуры расселения**

#### ***Цели направления***

К целям региональной политики в сфере внутренней миграции и сбалансированной структуры расселения в России относятся:

- способствование решению проблем депопуляции населения;
- создание эффективной системы управления миграционными потоками для сбалансированного расселения населения;
- решение проблемы трудовых ресурсов в регионах;
- создание условий для повышения мобильности населения (развитие рынка жилья и транспортной инфраструктуры, программы содействия трудовой миграции).

#### ***Основные показатели и тренды направления***

С начала 90-х гг. прошлого столетия страна вошла в фазу открытой депопуляции, когда естественный прирост населения сменился его убылью, и с тех пор эта тенденция не менялась.

За последние 15 лет (1992–2007 гг.) население страны сократилось на 7606 тыс. человек (с учетом миграционного прироста). Убыль российского населения без учета миграционных вливаний за этот же период составила 11 924 тыс. чел. (8,4%), т. е. ежегодно население уменьшалось на 700–800 тыс. человек.

До середины 1990-х гг. эти потери отчасти компенсировались притоком трудовых иммигрантов, в том числе соотечественников, возвращавшихся в Россию из стран Балтии и СНГ. За 15 лет

миграционный прирост составил 4318,2 тыс. человек, т. е. компенсировал почти половину естественной убыли населения. Таким образом, за последние 15 лет, с учетом компенсирующей миграции, **Российская Федерация потеряла 5,3% своего населения.**

Однако миграционный прирост за последние 15 лет проявляет тенденцию к снижению; соответственно, снижается и компенсация за счет него естественной убыли. Так, по сравнению с максимальным положительным сальдо миграции, наблюдавшимся в 1994 г. (978 тыс. человек), которое позволило полностью компенсировать естественную убыль населения и даже привело к росту (на 104 тыс. человек), сейчас миграционный прирост составляет около 100 тыс. человек в год (132,3 тыс. в 2006 г.) и начиная с 2001 г. компенсирует менее 20% естественной убыли населения. Увеличение миграционного прироста в 2007 г. до 239,9 тыс. чел. (почти в два раза) свидетельствует лишь о росте числа зарегистрированных по месту жительства прибывших в Российскую Федерацию иммигрантов из государств — участников СНГ (в т. ч. государств Средней Азии — 99,6 тыс. человек, государств Закавказья — 62,3 тыс., Украины — 51,5 тыс., Казахстана — 40,2 тыс. человек).

В настоящее время темпы депопуляции в определенной степени сдерживаются благоприятной половозрастной структурой, образовавшейся в результате относительно высокой рождаемости 1980-х гг. Именно демографической волной объясняется небольшой прирост рождаемости в последние годы: в 2007 г. в стране родилось 1602 тыс. детей, что на 123 тыс. больше, чем в 2006 г.

В то же время, согласно оценкам, с 2010 г. ежегодная естественная убыль может превысить 1 млн человек, а к 2025 г. эта цифра вырастет почти в два раза. По прогнозам ООН, к 2025 г. в России останется не более 6 млн молодых людей в возрасте от 15 до 24 лет. Учитывая, что именно молодые специалисты чаще всего совершают важные научные открытия, предлагают внедрение экономических новшеств и идут на предпринимательский риск, резкое уменьшение численности молодежи в стране будет иметь реальные негативные последствия для экономики Российской Федерации.

За последние годы наметилась тенденция исключительной привлекательности для мигрантов регионов России, возглавляе-



мых крупными городами с емкими рынками труда (Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, а также Ярославская, Белгородская, Нижегородская, Самарская, Свердловская, Кемеровская области, Татарстан); указанная тенденция сочетается с потерей населения на территориях Дальнего Востока и Восточной Сибири.

Значительные социально-экономические и природно-климатические различия регионов Российской Федерации обусловили разную степень депопуляции территорий, которой особенно подвержены депрессивные, периферийные, северные территории с суровым климатом, труднодоступные и/или находящиеся на значительном расстоянии от Центра: Дальний Восток, Восточная Сибирь, север Европейской части России.

### *Действующая региональная политика в сфере направления*

В Российской Федерации отсутствует целостная концепция миграционной политики и ее региональных приоритетов, несмотря на то, что страна, теряющая свое население, активно использует труд приезжих. Существующая система управления миграционными процессами недостаточно эффективна, т. к. государство не справляется с регулированием миграционных потоков, не способно осуществлять процедуры легализации и контроля мигрантов.

В «Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.» отсутствуют региональные приоритеты решения проблемы депопуляции населения России с учетом механизмов миграционной политики.

Как показали исследования, результатов введенного с 2007 г. материнского капитала пока нет, т. к. рост рождаемости свидетельствует не об эффективности новых мер, а об очередной демографической волне, связанной с пиком рождаемости в 1981–1982 гг. Более того, после 2012 г. России угрожает спад рождаемости, диктуемый спадом этой демографической волны. Кроме того, на фоне возросших показателей рождаемости 2007 г. первые месяцы 2008 г. ознаменовались ростом младенческой смертности.

В 2007 г. вступили в силу ФЗ № 109 «О миграционном учете иностранных граждан» и изменения в ФЗ № 110 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Новые

правила упростили учет и регистрацию иностранцев, обязательная регистрация была заменена уведомлением. При этом основные проблемы регулирования миграции так и не были решены. Сведение миграционной политики к легализации нелегальных мигрантов является свидетельством неспособности государства осуществлять реальное регулирование миграционных процессов (их скорость, направление, объем, качество трудовых миграционных потоков).

В 2007 г. были введены новые миграционные квоты; они распространяются уже и на мигрантов из государств, с которыми у России действует безвизовый режим (в частности, ряда стран СНГ), в отличие от квот, введенных ранее, в 2003 г., и распространявшихся лишь на мигрантов, которые прибывали по визам.

Квотирование является достаточно адекватным механизмом регулирования трудовой миграции, и его использование во многих случаях экономически и геополитически целесообразно. Существенно повысить эффективность этого механизма позволяет привязка размера квот к профессиональной принадлежности мигрантов и к стране их происхождения.

Инициированная в 2007 г. Государственная программа содействия репатриации соотечественников могла бы помочь их активной части вернуться на историческую родину и в какой-то мере решить проблему депопуляции и нехватки трудовых ресурсов. Однако программа фактически провалилась, т. к. носила экспериментальный характер и ее реализация была плохо организована. Показателем слабого информационного обеспечения программы является тот факт, что за рубежом о ней практически не знают.

Кроме того, программа была ориентирована на расселение мигрантов в тех местах, откуда местное население уходит, что заранее обрекало программу на неуспех.

Миграционная реформа, в результате которой была создана Федеральная миграционная служба (без участия региональных властей), привела к снижению эффективности всех мер миграционной политики.

При необходимости исполнения положений Конституции, с учетом проблем, связанных с неурегулированностью на федеральном уровне множества отношений, возникающих вследствие

миграции, субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления встречаются с потребностью регулирования этих правоотношений на своей территории и вынуждены компенсировать недостатки федерального законодательства собственным нормотворчеством.

### ***Основные проблемы направления***

В сфере внутренней миграции и системы расселения в России сложились следующие основные проблемы:

- общее сокращение численности населения, снижение его плотности до параметров почти в три раза меньше среднемировых, что ведет к ослаблению политического, экономического и военного влияния России в мире и дает возможности для дополнительных притязаний на территорию Российской Федерации;
- дисбаланс спроса и предложения рабочей силы;
- неравномерность расселения населения по территории Российской Федерации;
- несовершенство законодательства в сфере миграции и планирования расселения мигрантов;
- сочетание в ряде регионов Российской Федерации (северных и восточных) миграционного оттока со значительным сокращением численности населения в результате роста смертности и снижения рождаемости;
- дефицит квалифицированной рабочей силы в отсутствие эффективно действующих региональных рынков труда;
- наличие нелегальной миграции, преобладание миграционных потоков из стран со сложной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой;
- неуправляемые миграционные процессы, формирующие в ряде регионов России атмосферу социальной напряженности, и отсутствие государственной политики организованного расселения вынужденных мигрантов;
- слабая социальная защищенность вынужденных переселенцев, которые решили остаться в Российской Федерации, проблема социально-экономической адаптации мигрантов, не имеющих статуса вынужденных переселенцев или беженцев.

## ***Основные государственные управленческие решения проблем направления***

Для решения проблем в сфере внутренней миграции и системы расселения в России предлагаются следующие основные государственные управленческие меры:

а) разработка программы миграционной политики, объединяющей регулирование миграционных процессов и демографические программы государства, направленные на преодоление депопуляции с учетом региональных приоритетов;

б) проведение активной миграционной политики в увязке с мерами экономической политики, направленной на сохранение численности населения в важных в геополитическом отношении регионах Российской Федерации;

в) выработка системы приоритетной поддержки в России высококвалифицированных специалистов ведущих отраслей, а также более полное использование потенциала учебной миграции для восполнения потерь, вызванных оттоком молодых специалистов в развитые страны;

г) разработка мер селективной миграционной политики (по отдельным странам, профессиям, квалификационным и этнокультурным признакам), определение пропорции привлечения мигрантов на временной и постоянной основе; привлечение органов государственной власти субъектов Российской Федерации к сбору заявок работодателей для представления их в страны-доноры (опыт программ сотрудничества в области трудового обмена между Москвой и государствами Центральной Азии — Таджикистаном, Киргизией);

д) разработка мер социальной адаптации мигрантов, их интеграции в российский социум, создание системы эффективной защиты законодательно закрепленных прав вынужденных мигрантов на территории Российской Федерации;

е) совершенствование механизмов организации учета мигрантов;

ж) взаимоувязка мер регулирования миграции из стран СНГ с Государственной программой содействия репатриации соотечественников, проживающих за рубежом;

з) законодательная конкретизация полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в обла-

сти правового регулирования миграции — в частности, полномочий по регулированию миграционных потоков через систему квотирования рабочих мест по отраслям экономики, через систему профессионального отбора или профессионального обучения мигрантов из разных стран; регламентация распределения полномочий и функций по регулированию рынков труда между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления с привлечением представителей работодателей и профессиональных союзов в процесс проведения административной реформы и разграничения полномочий;

и) разработка региональных приоритетов миграционной политики исходя из потребности экономики и различных ее отраслей в услугах мигрантов, возможностей инфраструктуры страны, развития отдельных регионов и городов с учетом миграционного фактора, включая адаптацию социальной сферы — образования, здравоохранения, социальной поддержки; создание единой информационно-системы спроса и предложения рабочей силы на основе региональных систем;

к) разработка прогнозов спроса и предложения рабочей силы на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации на основе прогноза социально-экономического развития России и регионов на среднесрочную перспективу;

л) упорядочение норм, регулирующих вопросы приобретения гражданства иммигрантами, для содействия формированию системы селективной иммиграции;

м) создание системы управляемой миграции посредством закрепления правил размещения (расселения) прибывающих на территорию Российской Федерации иммигрантов из-за рубежа (установление политики квотирования расселения, контроль миграционных потоков).

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов:

1) для реализации подпунктов «а», «ж», «и» — Постановление Правительства РФ «О федеральной миграционной программе»;

2) для реализации подпунктов «г», «л», «м» — ФЗ «О миграции»;

3) для реализации подпункта «в» — ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, Таможенный ко-

декс Российской Федерации, Федеральный закон «О таможенном тарифе в Российской Федерации»;

4) для реализации подпунктов «б», «д» — ФЗ «О системе расселения в Российской Федерации», ФЗ «О миграции», Постановление Правительства РФ «О федеральной миграционной программе»;

5) для реализации подпункта «в» — ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и «О внесении изменений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском образовании», Постановление Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание рабочих мест в Российской Федерации»;

6) для реализации подпункта «е» — Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положение «О государственной информационной системе миграционного учета»;

7) для реализации подпункта «з» — ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

8) для реализации подпункта «к» — ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического планирования».

### **3.11. Внешнеэкономическое сотрудничество субъектов Российской Федерации**

#### *Цели направления*

К целям региональной политики в сфере внешнеэкономического сотрудничества регионов России относятся:

- активизация участия субъектов Российской Федерации во внешнеэкономических связях страны;
- использование конкурентных преимуществ субъектов Российской Федерации в международном разделении труда для ускорения инноваций и структурной перестройки хозяйства;
- адаптация территориальной структуры общества к процессам глобализации, смягчение их негативных сторон;

- преодоление недостатков периферийного положения приграничных территорий, превращение их в зоны эффективных контактов между национальными экономиками России и соседних стран, социальных и технологических инноваций;
- обеспечение коммуникаций с внешним миром и увеличение транзита через территорию Российской Федерации.

### ***Основные тренды и показатели направления***

Во внешней торговле активно участвуют всего несколько субъектов Российской Федерации. Примерно половина российского экспорта приходится на Москву, где расположены головные офисы компаний, занимающихся вывозом топлива и сырья, и Тюменскую область — ведущий нефтегазоносный регион. Благодаря сосредоточению крупных компаний, таможенных и логистических терминалов Москва и Московская область служат крупнейшим торгово-распределительным узлом, через который проходит около 45% импорта (через Санкт-Петербург и Ленинградскую область — еще 14%). С этим связаны дополнительные транспортные издержки, перегрузка главных транспортных узлов страны — Московского и Санкт-Петербургского, некоторых морских портов и подходов к ним, железнодорожных направлений и автодорог. В Москву и Московскую область поступила основная доля прямых иностранных инвестиций (за 1996–2005 гг. — около 20%).

На некоторых участках российских границ есть предпосылки для формирования локальных трансграничных районов. Россия граничит более чем с 20 государствами, и непосредственных соседей у нее больше, чем у любой другой страны мира. Это означает, что Россия вовлечена в приграничные связи и решение политических проблем многих регионов. При этом ее новые границы, возникшие в результате распада СССР, составляют около 12 тыс. км.

Предпосылки приграничного сотрудничества во многом определяются степенью освоенности приграничной полосы. Высоким уровнем ее освоения отличаются приграничные территории Калининградской, Амурской и Еврейской автономной областей, в новом пограничье — Северной Осетии, Белгородской, Брянской и Псковской областей и даже некоторых горных регионов — Республики Алтай и Карачаево-Черкесии. Близко от границы рас-

положены такие крупные города, как Сочи, Орск, Благовещенск, Новотроицк и др.

В регионах России недостаточно используются потенциальные преимущества, даваемые им приграничным положением, в том числе возможности увеличения числа рабочих мест, расширения экономической деятельности и базы налоговых поступлений за счет обслуживания функционирования границы и развития посреднических функций.

Однако в целом сфере взаимоотношений между регионами России и большинством соседних стран можно охарактеризовать как слаборазвитую. Важную роль в этом отставании играют сравнительно малоосвоенные и слабо урбанизированные приграничные территории.

### *Действующая региональная политика в сфере направления*

В России проводится подготовка к вступлению в ВТО, что должно способствовать активизации участия российских регионов в международном разделении труда. Разработаны прогнозы воздействия этой акции на хозяйство и социальную ситуацию в регионах разных типов. Россия присоединилась к Мадридской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г. В 2001 г. принята Концепция приграничного сотрудничества Российской Федерации.

Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» устанавливает общий порядок координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, содержит правовые гарантии обеспечения прав и законных интересов субъектов Российской Федерации при установлении и развитии международных и внешнеэкономических связей.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрены полномочия муниципальных образований в сфере международного сотрудничества. В ст. 41 Закона «Об основах государственного регулирования во внешнеторговой деятельности» установлен специальный экономический режим — «приграничная торговля».



Однако положения многих федеральных законов, касающиеся международного сотрудничества субъектов Федерации и органов местного самоуправления, не подкреплены подзаконными актами и нормативами и не могут быть реализованы. До сих пор не принят федеральный закон о приграничном сотрудничестве. Хозяйственная и иная деятельность на приграничных территориях регулируется законодательными актами, принятыми в интересах разных ведомств. В целом ряде случаев их положения противоречат друг другу. Некоторые положения российских законодательных актов не соответствуют международному праву, их координация с соседними странами не проводится.

В 2006 г. на основе принятых Государственной Думой годом раньше поправок к Закону о государственной границе Российской Федерации была резко расширена приграничная зона. Приняты беспрецедентные меры по усилению режима, в ней фактически введен визовой режим для российских граждан. Эти меры не соответствуют задачам развития приграничного сотрудничества, привлечения инвестиций, развития туризма и противоречат международному опыту.

### ***Основные проблемы направления***

В сфере внешнеэкономического сотрудничества регионов России существуют следующие основные проблемы:

- недостаточное участие большинства субъектов Российской Федерации во внешнеэкономических связях страны, их незначительная роль в экономической и социальной модернизации, отсутствие использования конкурентных преимуществ субъектов Российской Федерации во внешнеэкономических связях, их неблагоприятный имидж;
- отсутствие мер региональной политики, компенсирующих неблагоприятное воздействие процессов глобализации на российские регионы;
- слабое развитие приграничного сотрудничества и его зависимость от геополитических факторов — в частности, различий геополитической ориентации России и новых независимых государств;
- несовершенство и слабость нормативно-правовой базы приграничного сотрудничества регионов;

- недостаточная обеспеченность приграничных регионов переходами, недоиспользование пропускной способности действующих переходов из-за их слабой технической оснащенности, недоучет суточных, недельных и сезонных колебаний грузо- и пассажиропотоков.

### ***Основные государственные управленческие решения проблем направления***

Для решения проблем в сфере внешнеэкономического сотрудничества регионов России предлагаются следующие основные государственные управленческие меры:

а) учет приоритетов развития внешнеэкономических связей в стратегиях развития субъектов Российской Федерации;

б) создание таможенных и налоговых преференций для иностранных инвестиций в отраслях и регионах, в развитии которых они заинтересованы;

в) активизация улучшения имиджа российских регионов и городов с целью привлечения инвесторов, изменение целевых установок и моделей поведения населения;

д) введение налоговых и иных льгот для инвесторов, вкладывающих средства в экономику большинства приграничных регионов, стимулирование инвестиций в те отрасли приграничных регионов, где они особенно необходимы, в том числе строительство экономически и социально значимых объектов по схеме «связанных кредитов»;

е) разработка долгосрочных программ межрегиональных и приграничных внешнеэкономических связей с участием региональных администраций, объединений предпринимателей и торгово-промышленных палат, общественных организаций; превращение развития приграничного сотрудничества в одну из ведущих задач в стратегиях социально-экономического развития и планах организации территории, разрабатываемых на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований;

ж) совершенствование механизмов приграничного сотрудничества в зоне евروهонов, в том числе гармонизация принципов отчетности и аудита между партнерами по приграничному сотрудничеству регионов из России и стран ЕС; совместное финансирование программы ЕС; формирование в евروهонах единого информаци-

онного пространства, включая региональные справочные базы данных об административных, социальных и культурных учреждениях региона, участниках местного рынка, условиях бизнеса, региональных инициативах и проектах межрегионального сотрудничества; создание в еврорегионах межрегиональных внебюджетных фондов поддержки межрегиональных проектов, направленных на сотрудничество территорий, отдельных предприятий и организаций.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов:

1) для реализации подпунктов «а», «в», «е» — предложить субъектам Российской Федерации внести соответствующие разделы по вопросам их внешнеэкономических связей, инвестиционной привлекательности и повышения имиджа в стратегии социально-экономического развития; Постановление Правительства РФ «О требованиях к стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации»;

2) для реализации подпунктов «б», «д» — ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, Таможенный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О таможенном тарифе»;

3) для реализации подпункта «ж» — ФЗ «О приграничном сотрудничестве», Постановление Правительства РФ «Об участии субъектов Российской Федерации в формировании и деятельности еврорегионов».

### **3.12. Развитие инфраструктурных объектов в Российской Федерации**

#### *Цели направления*

К целям региональной политики в сфере развития инфраструктурных объектов в России относятся:

- обеспечение единства и целостности экономического и социально-культурного пространства страны за счет рационального размещения федеральной инфраструктуры;
- повышение пространственной мобильности населения;
- рационализация транспортных издержек;
- укрепление национальной безопасности и обороноспособности страны;

- укрепление международного влияния, улучшение геоэкономического и геополитического положения всей страны и ее регионов;
- освоение новых территорий и их природных ресурсов для нужд народного хозяйства и экспорта.

### ***Основные показатели и тренды направления***

**Транспортная инфраструктура.** Значительная часть объектов транспортной инфраструктуры вышли из строя, стали технически непригодными или морально устарели. Так, большая часть локомотивов и железнодорожных вагонов, парка воздушных и речных судов уже выработали предельные сроки эксплуатации. Износ основных фондов речных портов составляет от 50 до 70%, аэродромной сети — около 80%.

Выравниванию экономического развития субъектов Российской Федерации препятствуют значительные различия в плотности и качестве транспортной сети, особенно между Европейской частью России и регионами Сибири и Дальнего Востока. Многие регионы (Якутия, Магаданская, Томская области, Красноярский край, юг Дальнего Востока) остаются отрезанными от своих соседей из-за отсутствия прямых соединяющих их автодорог.

Мобильность населения России почти в 2,5 раза ниже, чем в передовых странах, — как из-за недостаточного уровня доходов, так и из-за нехватки современных транспортных коммуникаций, низких скоростей, несовершенства общественного транспорта. Низкая территориальная подвижность, в свою очередь, замедляет темпы роста благосостояния и качества жизни российских граждан, поскольку мешает созданию общегосударственного и региональных рынков труда, социальной и профессиональной мобильности, решению жилищной проблемы в крупных городских агломерациях.

Плотность автодорожной сети на единицу площади и на одного жителя от 2 до 25 раз ниже, чем в странах Запада и многих быстро развивающихся странах Азии. При общей длине дорог общего пользования с твердым покрытием, составляющей 531 тыс. км, дорог высшей категории — только около 4 тыс. км (в США — 74 тыс., Китае — 20 тыс., Канаде — 17 тыс., Германии — 12 тыс., Франции — 10 тыс. км). Более 30 тыс. населенных пунктов не имеют круглогодичной связи по автомобильным

дорогам с твердым покрытием. Условия жизни 12 млн сельских жителей определяются отсутствием круглогодичного доступа к основным наземным транспортным коммуникациям, а значит, современным услугам. Резкое отставание от передовых стран в развитии сети автодорог приводит к сворачиванию сельскохозяйственного производства, снижению товаропотоков и потерям грузов, дезинтеграции административных центров и периферийных районов на всех территориальных уровнях, оттоку жителей, диспропорциям в системе расселения.

Быстрый рост числа личных автомобилей на фоне недостаточного развития сети и низкого качества автомобильных дорог не приводит к существенному росту территориальной подвижности граждан, развитию малого и среднего бизнеса, но порождает новые проблемы — высокую аварийность и смертность от ДТП.

Себестоимость перевозок в России в 1,5 раза, а доля транспортных затрат в себестоимости продукции — в 2–2,5 раза выше, чем в странах с развитой рыночной экономикой, что объясняется не только большими расстояниями, но и отсталостью транспортной системы.

Не соответствует современным потребностям пространственная конфигурация транспортных коммуникаций, из-за чего магистральные направления и главные узлы перегружены, в то время как пропускные способности других недоиспользуются, а многие регионы страдают из-за низкой плотности транспортной сети. Такие диспропорции ведут к росту экономических и социальных различий между регионами России. Так, около 2/3 внутрироссийских и около 70% регулярных международных рейсов осуществляются через Москву, что значительно удорожает перевозки пассажиров и грузов. В то же время, число аэропортов за последние 15 лет сократилось в четыре раза. Большинство местных авиалиний закрыто.

Существующая система магистральных трубопроводов не полностью отвечает современной и перспективной структуре грузопотоков. Строительство экспортных трубопроводов от крупных месторождений углеводородов в Сибири к тихоокеанским портам и границе Китая может придать значительный импульс развитию ряда российских регионов.

Однако возможности увеличения ВВП за счет экспорта транспортных услуг и транзитный потенциал России реализуются слабо.

Через Россию идет только 2% транзитных грузов между странами АТР и Европой.

Россия пока не наверстала сложившееся еще в советское время резкое отставание от развитых стран по уровню контейнеризации грузов — показателю развития современных транспортных технологий. Он еще втрое ниже среднемирового уровня.

Нехватка электроэнергии также лимитирует развитие многих регионов и городов России. В некоторых регионах высокая стоимость энергоресурсов сочетается с низкой обеспеченностью ими (Дальний Восток, Забайкалье, Северный Кавказ, Калининградская область, Алтайский край и другие). На условиях жизни людей и функционировании экономики отражается географическая асимметрия в обеспеченности природными энергетическими ресурсами и структуре потребления энергоресурсов в разных регионах России, принципиальные различия в условиях создания сезонных запасов топлива, пиковых периодах энергопотребления. В 1990-х гг. в ряде регионов было свернуто использование местных топливно-энергетических ресурсов, которое остается экономически эффективным, особенно при высоких ценах на нефть.

### *Действующая региональная политика в сфере направления*

В текущем десятилетии в сфере инфраструктуры проведены базовые структурные и институциональные преобразования. Приняты правовые акты, отвечающие новым социально-экономическим условиям. Разделены функции государственного управления и хозяйственной деятельности. Важными шагами, в частности, стали создание ОАО «РЖД» и глубокая реформа электроэнергетики, завершившаяся в 2008 г. Создана адекватная рыночным условиям система государственного регулирования транспортной деятельности.

Разработана и реализуется транспортная стратегия России до 2020 г., одобрена стратегия развития железнодорожного транспорта до 2030 г. В указанных документах задачи транспорта увязаны с приоритетами социально-экономических преобразований. Предполагается, что страна сможет в течение 5–7 лет в основном преодолеть последствия хронического недофинансирования инфраструктуры в прошлом.

С учетом капиталоемкости и длительности сроков окупаемости проектов налаживается государственно-частное партнерство в области создания и использования инфраструктуры. Реализуются крупные проекты, в которых сотрудничают федеральные ведомства, государственные корпорации и частные компании — например, проект «Урал промышленный — Урал полярный», включающий строительство железной дороги протяженностью около 900 км, проект создания транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области.

Подготовлены Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2030 г. и генеральная схема размещения объектов электроэнергетики до 2020 г. Минпромэнерго разработало собственную программу научно-технологического прогнозирования (промышленно-энергетического форсайта). Это же ведомство утвердило в 2007 г. программу создания в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке единой системы добычи, транспортировки газа и газоснабжения с учетом возможного экспорта газа на рынки Китая и других стран АТР. Цель программы — формирование в регионе эффективной газовой промышленности и создание условий для его динамичного социально-экономического развития и повышения уровня жизни населения.

Утверждены методика расчета и правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на ликвидацию межтерриториального перекрестного субсидирования в электроэнергетике. В целях диверсификации маршрутов поставок российских энергоносителей достигнуты договоренности о строительстве прикаспийского газопровода и развитии газотранспортных мощностей в Центральной Азии, прокладке трансчерноморского газопровода «Южный поток» и Трансбалканского нефтепровода Бургас — Александруполис. Продолжается строительство Североевропейского газопровода.

Образовано ОАО «Атомэнергопром». Планируется закладывать по два новых атомных энергоблока ежегодно с перспективой ввода в эксплуатацию до 12 блоков в течение года, что, несомненно, окажет значительное воздействие на региональное развитие.

В рамках реализации основных положений послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2007 г.

разработан комплекс мер, направленных на стимулирование увеличения переработки минерального сырья.

Значительный импульс развитию инфраструктуры и всей региональной экономики должна придать реализация крупных региональных программ — подготовки саммита АТЭС 2012 г. во Владивостоке, зимних Олимпийских игр 2014 г. в Сочи, создания комплекса нефтехимических производств в Нижнем Приангарье и др. Эти программы предусматривают вложение значительных средств в инфраструктуру. В частности, будет радикально улучшено энергообеспечение Большого Сочи и всего Черноморского побережья Кавказа, реконструированы аэропорт и железнодорожный подход, построена объездная дорога вокруг курорта и т. д.

В крупных государственных корпорациях (например, ОАО «РЖД», «Газпроме») созданы подразделения, специально занимающиеся учетом региональных последствий в результате принимаемых руководством решений.

### ***Основные проблемы направления***

В сфере развития инфраструктурных объектов в России существуют следующие основные проблемы:

- несогласованность между собой крупных инвестиционных проектов в области инфраструктуры и в других областях (развития перспективных центров обрабатывающей промышленности, НИОКР, укрепления обороны и безопасности, рекреационной деятельности, выделения зон приоритетного развития, охраны природного и культурного наследия и др.) по территории и времени; несвязанность между собой крупных проектов в самих инфраструктурных отраслях — в сферах транспорта, энергетики, информатики и связи;
- несогласованность развития системы расселения и инфраструктуры на всех территориальных уровнях;
- отсутствие общегосударственной концепции мультимодальных транспортных узлов и логистических центров, что порождает конкуренцию между различными проектами и транспортными узлами, претендующими на государственную поддержку;



- направленность крупных дорогостоящих инфраструктурных проектов с бюджетным финансированием на освоение новых месторождений полезных ископаемых в труднодоступных районах, а не на развитие инновационных отраслей;
- недостаточный вклад действующих и строящихся магистральных трубопроводов в региональное развитие, поскольку вдоль их трасс и вблизи терминалов нет предприятий по глубокой переработке углеводородного сырья;
- низкие темпы восстановления пассажирооборота воздушного транспорта, играющего исключительно важную роль в интеграции территории страны, сохранении единого культурного пространства и идентичности;
- увеличивающаяся стоимость реализации крупных государственных проектов, важных для регионального развития;
- нерешенность вопросов, связанных с оборотом земельных участков, предназначенных для строительства инфраструктурных объектов;
- недостаточная мощность отечественной портовой инфраструктуры;
- недостаточная пропускная способность и неудовлетворительное состояние коммуникаций, входящих в международные транспортные коридоры.

### ***Основные государственные управленческие решения проблем направления***

Для решения проблем в сфере развития инфраструктурных объектов в России предлагаются следующие основные государственные управленческие меры:

а) обязательный учет развития инфраструктурных проектов в стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и составленных на их базе схемах территориального планирования;

б) согласование инфраструктурных проектов с демографическим, трудовым и миграционным балансами территорий;

в) совершенствование законодательства, регулирующего распределение компетенций и ответственности в области транспорта между федеральными органами государственной власти, орга-

нами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

г) создание механизмов ответственности крупных хозяйствующих субъектов за инфраструктурное развитие территорий, на которых осуществляется их деятельность;

д) координация развития всех видов инфраструктурных объектов, в частности, в целях увеличения доли мультимодальных перевозок и рационального размещения транспортных узлов по территории страны, соответствующего задачам региональной политики;

е) увеличение и рационализация финансирования строительства современных автодорог всех классов, в том числе платных, и оценка их значимости для развития территорий всех уровней;

ж) создание механизмов публичной отчетности крупных хозяйствующих субъектов, ответственных за реализацию своих проектов в субъектах Российской Федерации.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативно-правовых актов:

1) для реализации подпункта «а» — предложить субъектам Российской Федерации учитывать вопросы инфраструктурного развития в стратегиях социально-экономического развития, Постановление Правительства РФ «О требованиях к стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации»;

2) для реализации подпункта «б» — ФЗ «О пространственном развитии и территориальном планировании в Российской Федерации»;

3) для реализации подпункта «в» — ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

4) для реализации подпункта «г» — ФЗ «Об основах организации разработки и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации», ФЗ «О территориально ориентированной социальной деятельности хозяйственных обществ»;

5) для реализации подпункта «д» — Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Министерстве регионального развития Российской Федерации»;

6) для реализации подпункта «е» — ФЗ «О государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде», Указ Президента РФ «Об утверждении Концепции государственной транспортной политики», Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Федеральную целевую программу «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)»;

7) для реализации подпункта «ж» — ФЗ «Об основах организации разработки и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации».

### **3.13. Государственное управление региональным развитием**

#### ***Цели направления***

К целям модернизации государственного управления региональным развитием в России относятся:

- максимальный учет интересов и сближение позиций федерального Центра, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- совершенствование механизмов взаимоотношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;
- сбалансированное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и входящих в их состав муниципальных образований;
- безусловное исполнение всех видов социальных обязательств государства перед гражданами во всех субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;
- распределение административных, финансовых, имущественных и иных ресурсов государства между Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями пропорционально их роли в реализации мер региональной политики.

### ***Основные тренды и показатели направления***

Региональная политика в целом и отдельные решения в этой сфере разрабатываются и принимаются федеральным Центром в одностороннем порядке. В России продолжает формироваться модель федерализма, характеризующаяся резким усилением административного и финансово-бюджетного потенциала федерального Центра и соответствующим ослаблением роли регионов, что логически связано с «укреплением вертикали власти». Этот порядок включает много нововведений, в основном закрепленных в законодательстве и в указах Президента Российской Федерации. Был изменен порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, и ранее избранных в регионах губернаторов и президентов сменили их представители, изменился порядок их избрания в субъектах Российской Федерации (региональными законодательными органами после одобрения кандидатур Президентом Российской Федерации), началось образование новых субъектов Российской Федерации (так называемое «укрупнение»), активизировался процесс перераспределения полномочий между федеральным Центром и субъектами Российской Федерации. Одновременно резко возрос дисбаланс доходов федерального, региональных и местных бюджетов; все большая часть доходов, собираемых на территориях субъектов Российской Федерации (более 60% в 2008 г.), концентрируется в федеральном бюджете, а большинство регионов попали в еще большую зависимость от дотаций и субвенций, предоставляемых федеральным Центром. С переходом к партийному принципу формирования состава Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации произошла ее существенная дерегионализация. Отсутствие паритетных отношений федерального Центра и субъектов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований лишь в незначительной степени компенсирует деятельность совещательных органов при Президенте Российской Федерации (Государственный совет) и при первых лицах субъектов Российской Федерации.

### ***Действующая региональная политика в сфере направления***

В последние 10 лет система государственного управления региональным развитием претерпела ряд изменений, которые выразились в следующем:

- с введением института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах произошло усиление вертикали власти. Усилился контроль деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- изменился порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — единственного федерального органа государственной власти, представленного субъектами Российской Федерации. В настоящее время по причине непредставленности в указанном органе реальных представителей субъектов Российской Федерации слабо транслируются и учитываются интересы субъектов Российской Федерации;
- изменился принцип формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В результате введения пропорциональной избирательной системы субъекты Российской Федерации лишились своих представителей, ранее избиравшихся по мажоритарной системе;
- не принесла ожидаемых позитивных последствий отмена института прямого избрания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации;
- в результате перераспределения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обострилась проблема реализации перераспределенных полномочий. На этом фоне в системе государственного управления региональным развитием слабо организовано взаимодействие органов власти всех уровней в процессе осуществления полномочий.

Едиственный механизм, направленный на обеспечение согласованных действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предусмотрен Указом Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 733 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» и принятым в его исполнение Постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 «О взаимо-

действию и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».

Однако этот механизм на практике оказался малоэффективным. Соотношение полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и полномочий руководителей федеральных органов исполнительной власти по руководству указанными территориальными органами не определено, что создает возможность постановки территориальным органам федеральных органов исполнительной власти взаимоисключающих задач и влечет размывание ответственности соответствующих руководителей.

### ***Основные проблемы направления***

В сфере государственного управления региональным развитием в России существуют следующие основные проблемы:

- несовершенство нормативно-правового регулирования согласования интересов и организации взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по всем аспектам разработки и реализации региональной политики, за исключением единичных случаев, которые могут не приниматься во внимание из-за фрагментарности регулируемых ими предметов и узости круга субъектов;
- недостаточно эффективное использование федеральными органами государственной власти практических возможностей работы с региональными органами в режиме согласования и принятия совместных решений;
- отсутствие регламентированных процедур инициирования, организации взаимодействия, реализации и контроля исполнения соглашений и иных решений, основанных на согласовании интересов федеральных, региональных и местных органов власти;
- незначительная роль субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе, особенно по позициям, определяющим конституционные права субъектов

- Российской Федерации и их отношения с федеральным Центром по всем аспектам региональной политики;
- недостаточно эффективное взаимодействие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по вопросам разработки и реализации региональной политики на территориях этих муниципальных образований;
  - слабая информационная обеспеченность деятельности и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;
  - недостаточно эффективный механизм координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

### ***Основные государственные управленческие решения проблем направления***

Для решения проблем в сфере государственного управления региональным развитием в России предлагаются следующие основные государственные управленческие меры:

а) создание системы организации (задачи, участники, процедуры, механизмы, ресурсы, сроки, информационное обеспечение, меры контроля и ответственности) разработки и реализации государственной региональной политики; закрепление форм, механизмов и условий согласования интересов и организации взаимодействия федеральных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения и при выработке согласованных позиций в сфере региональной политики;

б) закрепление процедуры непосредственного участия субъектов Российской Федерации в разработке и экспертизе проектов федеральных законов (а также важнейших подзаконных актов) не только по предметам совместного ведения Федерации и субъектов Российской Федерации, но и по всем вопросам, затрагивающим интересы субъектов Российской Федерации (в том числе по предметам исключительного ведения Российской Федерации);

в) создание правовых механизмов федеральной интервенции — возможности федерального Центра на территориях субъек-

ектов Российской Федерации, в установленных законодательством случаях применение соответствующих мер;

г) создание института федеральных министров по делам федерального округа;

д) создание нормативно-правовой основы поддержки региональной и муниципальной статистики, механизмов ее реализации и финансирования; составление достаточных перечней статистической информации, необходимых для обоснования управленческих решений, программ и проектов, предназначенных для диагностики типичных региональных ситуаций и для системной оценки последствий предлагаемых мер;

е) регламентация взаимодействия между исполнительными органами государственной власти Российской Федерации и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере информационного обеспечения разработки и реализации мер региональной политики;

ж) внедрение трехуровневой унифицированной и взаимосвязанной системы государственного прогнозирования, планирования и мониторинга социально-экономического развития (на федеральном, региональном и муниципальном уровнях); включение в эту систему прогнозов развития отраслей и сфер хозяйства, введение территориального разреза прогнозов и программ социально-экономического развития и бюджетной классификации;

з) передача исполнения полномочий и необходимых для этого ресурсов федеральных органов исполнительной власти органам государственной власти субъектов Российской Федерации с определением механизмов ответственности последних за надлежащее исполнение переданных полномочий и конечные результаты работы по социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов:

1) для реализации подпункта «а» — ФЗ «О разработке и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации», ФЗ «О взаимодействии федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации ими своих полномочий»;



2) для реализации подпункта «б» — ФЗ «Об участии субъектов Российской Федерации в федеральном законотворчестве»;

3) для реализации подпункта «в» — ФЗ «О федеральной интервенции в Российской Федерации»;

4) для реализации подпункта «г» — ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации», Указ Президента РФ «О министрах экономического развития по делам федерального округа», Указ Президента РФ «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»;

5) для реализации подпункта «д» — ФЗ «О государственном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», ФЗ «О государственной поддержке региональной и муниципальной статистики»;

6) для реализации подпункта «е» — Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового регламента информационного обеспечения взаимодействия государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации»;

7) для реализации подпункта «ж» — ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»»; ФЗ «Об основах организации разработки и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации»;

8) для реализации подпункта «з» — ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

### **3.14. Формирование и реализация федеральных, межрегиональных и региональных целевых программ**

#### ***Цели направления***

К целям региональной политики в сфере федеральных, межрегиональных и региональных целевых программ относятся:

- поддержка территорий геополитического значения путем развития всех видов инфраструктуры, сооружения объектов экономики и социальной сферы, расширения транспортных связей, повышения включенности хозяйства указанных территорий в систему внутрироссийского рынка;
- целевая концентрация федеральных ресурсов на решении наиболее критических задач развития территорий программной поддержки;
- активизация экономической и социальной активности населения и бизнеса на территориях программной поддержки;
- обеспечение мультипликативного эффекта согласованной реализации на территориях программной поддержки различных типов федеральных и региональных программ;
- повышение эффективности системы формирования и реализации программ развития регионов на всех уровнях власти.

#### ***Основные показатели и тренды направления***

В 2000–2008 гг. продолжалась дискредитация программно-целевого метода. Целевое программирование как увязанное по ресурсам, исполнителям и срокам осуществление комплекса разнообразных мероприятий, нацеленное на решение особо острых проблем, требующих неординарных подходов и чрезвычайной концентрации средств, не применяется. В условиях чрезмерной централизации финансовых ресурсов на федеральном уровне региональные власти рассматривали и рассматривают институт соответствующих программ всего лишь как способ получения дополнительного финансирования обычных работ, на которые не хватает доходов собственных бюджетов регионов. Федеральные же власти практиковали и практикуют недофинансирование федеральных целевых программ поддержки регионов: объем их финансового обеспечения в 2007 г. был около 60% годового плана (степень выполнения целевых показателей по всем программам не превысила 78%). В 2006–2009 гг. общий объем финанси-

рования рассматриваемых программ из средств федерального бюджета составил около 12% объема дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности по линии Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации, а общий объем финансирования программ развития проблемных регионов — 3,5% объема всех дотаций и субвенций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. В результате, система приоритетов Правительства Российской Федерации явно смещена в сторону текущих мер поддержки в ущерб реализации стратегических направлений региональной политики, обеспечиваемых федеральными целевыми программами регионального характера.

### *Действующая региональная политика в сфере направления*

В 2006–2008 гг. Правительство Российской Федерации, реализуя утвержденную в 2006 г. «Программу социально-экономического развития России на 2006–2008 годы», проводило политику ориентации федеральных целевых программ только на поддержку макрорегионов геополитического значения: Северного Кавказа, Дальнего Востока и Калининградской области. Сокращение количества программ сопровождалось укрупнением их объектов: если до 2000 г. каждая программа была привязана к отдельному субъекту Российской Федерации, то в настоящее время одна программа обычно охватывает сразу несколько регионов. Таковы федеральная программа «Юг России», действующая на территории регионов Южного федерального округа, или программа по развитию регионов Дальнего Востока и Забайкалья. В 1990-е гг. разрабатывалось более 30 федеральных целевых программ развития территорий, в 2007 г. их осталось 6, а в 2008 г. — 4. По каждой из этих программ принимается отдельное постановление Правительства РФ, а затем их реализация получает законодательное основание через федеральный закон о федеральном бюджете на очередной год (перечень в одной из статей закона и в специальном приложении). В вышеуказанной среднесрочной программе Правительства Российской Федерации одной из приоритетных задач регионального развития названа координация разработки федеральных и региональных программ социально-экономического развития на основе нового типового макета программ и методических рекомендаций по их составлению. К 2009 г. это задание не было выполнено.

### ***Основные проблемы направления***

В сфере формирования и реализации федеральных, межрегиональных и региональных целевых программ существуют следующие основные проблемы:

- отсутствие специально разработанного и официально утвержденного порядка формирования, реализации и взаимосогласования федеральных, межрегиональных и региональных программ развития территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- слабость целеполагания, отсутствие четкой системы критериев отбора регионов, на которые распространяется действие программ, а также критериев определения объема средств, выделяемых региону (регионам), в результате чего регионы с высоким уровнем бюджетной обеспеченности могут получать больше средств, чем регионы с недостаточным уровнем бюджетной обеспеченности; отсутствие целевых индикаторов и показателей, позволяющих оценивать ход реализации программ;
- отсутствие регламентации долгосрочных целевых программ, требования к которым закреплены Бюджетным кодексом Российской Федерации (не определен срок их реализации, возможность параллельного существования федеральных целевых программ и долгосрочных целевых программ);
- методическая необоснованность процесса разработки программных заданий, приводящая к тому, что программы оказываются конгломератами отдельных не связанных друг с другом и не обеспечивающих достижение конечных целей мероприятий;
- непрозрачность процедуры формирования программ, существенным образом затрудняющая контроль их реализации;
- отсутствие регламентации участия субъектов Российской Федерации в процессе разработки концепций и проектов федеральных целевых программ.

### ***Основные государственные управленческие решения проблем направления***

Для решения проблем в сфере формирования и реализации федеральных, межрегиональных и региональных целевых про-

грамм необходимы следующие основные государственные управленческие меры:

а) обновление редакции и вторичное обсуждение проекта Федерального закона «О целевых программах развития отдельных территорий России», в котором были бы установлены правовые нормы разработки и реализации целевых программ федерального, межрегионального и регионального уровней;

б) регламентация порядка разработки федеральных целевых программ развития отдельных территорий в увязке с положениями федеральных целевых программ отраслевого или проблемного характера, реализуемых на указанных территориях;

в) создание механизма участия иностранных инвесторов, готовых предоставить финансовые средства на реализацию программы развития, обладающей федеральным статусом и обеспеченную государственными (в т.ч. и региональными) гарантиями;

г) регламентация статуса межрегиональных программ социально-экономического развития;

д) регламентация участия субъектов Российской Федерации в процессе разработки концепций и проектов федеральных целевых программ.

е) регламентация долгосрочных целевых программ, требования к которым закреплены Бюджетным кодексом Российской Федерации (сроки реализации, возможность параллельного существования федеральных целевых программ и долгосрочных целевых программ);

ж) стандартизация и упрощение отчетности по реализации федеральных целевых программ; создание межведомственной информационной системы планирования и мониторинга хода реализации федеральных целевых программ в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия»;

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов:

1) для реализации подпункта «а» — ФЗ «О целевых программах развития отдельных территорий России»;

2) для реализации подпункта «б» — Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения «О разработке федеральных целевых программ развития отдельных территорий в увязке с положениями федеральных целевых программ отрасле-

вого или проблемного характера, реализуемых на указанных территориях»;

3) для реализации подпункта «в» — ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», Распоряжение Правительства РФ «Об участии иностранных юридических лиц в федеральных программах социально-экономического развития и программах развития субъектов Российской Федерации»;

4) для реализации подпунктов «г», «е» — ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ «О порядке разработки, формирования и реализации долгосрочных целевых программ, реализуемых за счет федерального бюджета и проведения оценки эффективности их реализации»;

5) для реализации подпункта «д» — ФЗ «О взаимодействии федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации ими своих полномочий», Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о порядке разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация»;

6) для реализации подпункта «ж» — Постановление Правительства РФ «О единой программе осуществления мониторинга исполнения федеральных целевых программ».

## Глава 4. Механизм реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации

### 4.1. Принципы государственного управления региональным развитием

Государственное управление региональным развитием должно обеспечивать:

- систему формирования региональной политики;
- систему реализации региональной политики;

– устойчивость системы реализации государственной политики регионального развития в долгосрочной перспективе.

Государственное управление региональным развитием строится на основе следующих принципов.

Функция государственного управления региональным развитием должна быть обеспечена всем необходимым управленческим инструментарием (нормативными правовыми актами и административно-правовыми полномочиями).

Результатом государственного управления региональным развитием является достижение ценностных целей регионального развития.

Целевой, целостный и взаимоувязанный по всем направлениям в сфере регионального развития подход к формированию государственной региональной политики.

Максимальная информационная обеспеченность и открытость процессов управления региональным развитием.

Согласование и сочетание федерального и региональных уровней и интересов в процессе формирования и реализации региональной политики (принцип субсидиарности).

Единство исполнения региональной политики.

Контроль реализации региональной политики.

Коррекция нерезультативных по поставленным целям управленческих решений.

Реализация принципа целевого подхода осуществляется путем использования системы основных количественных целевых и мониторируемых показателей регионального развития, установленной в разделе 1.6 настоящей Доктрины регионального развития. Эти показатели в обязательном порядке отражаются во всех программах регионального развития, а также используются для контроля их реализации.

Достижение максимальной информационной обеспеченности и открытости осуществляется за счет организации системного мониторинга основных количественных показателей регионального развития, определения единого федерального органа исполнительной власти, ответственного за эту деятельность, создания системы обеспечения этой информацией лиц, принимающих решения, а также ее доступности для научных и общественных

организаций, политических партий, законодательных органов федерального, регионального и муниципального уровня.

Согласование федерального и регионального уровней формирования региональной политики достигается следующими мерами:

- приданием законодательного статуса федеральным долгосрочным программам социально-экономического развития, которые реализуются в субъектах Российской Федерации в режиме совместного ведения путем принятия соответствующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации во исполнение федеральной долгосрочной программы социально-экономического развития;
- обеспечением соблюдения долгосрочных программ социально-экономического развития при принятии решений в социально-экономической сфере (достигается путем контроля и надзора, в том числе судебного и общего прокурорского надзора);
- закреплением на нормативном уровне организационно-правовых механизмов взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также субъектов хозяйственной деятельности в процессе разработки и реализации региональной политики, а также в процессе осуществления полномочий по предметам совместного ведения;
- обеспечением вертикальных информационных связей внутри системы исполнительной власти (федеральной, региональной), которое достигается за счет введения должностей министров по делам федеральных округов в составе Правительства Российской Федерации;
- координацией общих и отраслевых схем территориального планирования и проектов, оказывающих воздействие на развитие территорий;
- рациональным распределением полномочий в сфере регионального развития между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В процессе реализации региональной политики осуществляется контроль основных количественных целевых и контролируемых показателей регионального развития и программ



социально-экономического развития со стороны Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Генеральной Прокуратуры Российской Федерации, Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

#### **4.2. Система государственного управления региональным развитием**

Настоящая Доктрина регионального развития реализуется формируемой ею системой государственного управления региональным развитием, которая характеризуется следующими основными параметрами.

1. Система государственного управления региональным развитием должна состоять из следующих органов публичной власти.

1) Президент Российской Федерации как глава государства и гарант Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, в том числе и права на достойную жизнь, ведение не запрещенной законом экономической деятельности и права на участие в управлении делами государства. Президент Российской Федерации должен являться гарантом реализации и соблюдения требований Доктрины регионального развития Российской Федерации. Функцией Президента Российской Федерации должно являться определение в своих ежегодных посланиях к Федеральному Собранию и бюджетных посланиях конкретных направлений регионального развития и основных решений в соответствии с целями и ценностями Доктрины регионального развития Российской Федерации. В случае необходимости — представление обоснованных предложений по ее формированию, корректировке и реализации предложений в рамках своих прав субъекта законодательной инициативы в соответствии с нормами Конституции Российской Федерации.

2) Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума) со следующими функциями:

- принятие и корректировка Доктрины регионального развития Российской Федерации как федерального закона, име-

- ющего прямое действие и обязательного для исполнения всеми органами публичной власти, гражданами, иностранными гражданами, лицами без гражданства и юридическими лицами на всей территории Российской Федерации;
- заслушивание ежегодных посланий Президента Российской Федерации и бюджетных посланий Президента Российской Федерации, содержащих разделы о программах социально-экономического развития Российской Федерации на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу, в том числе по вопросам регионального развития;
  - утверждение в форме федеральных законов ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации за отчетный период, в том числе в сфере регионального развития;
  - решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации в случае несоответствия деятельности Правительства Российской Федерации целям, поставленным Доктриной регионального развития и закрепленным в программах социально-экономического развития Российской Федерации на, кратко-, средне- и долгосрочную перспективу; а также в случае несоответствия действий (бездействия) и решений отдельных федеральных министров целям, поставленным Доктриной регионального развития Российской Федерации и закрепленным в программах социально-экономического развития Российской Федерации на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу, если Правительством Российской Федерации и Президентом Российской Федерации в пределах своей компетенции не будут приняты меры по привлечению такого министра к индивидуальной ответственности.

3) Правительство Российской Федерации в лице Министерства регионального развития, иные федеральные органы исполнительной власти, образуемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации, в пределах своей компетенции осуществляют функции по формированию и исполнению положений Доктрины регионального развития Российской Федерации. Принимаемые данными органами правовые акты должны соответствовать положениям Экономической доктрины Российской Федерации.

Федерации и Доктрины регионального развития Российской Федерации и не могут им противоречить.

Организация управления региональным развитием внутри Правительства Российской Федерации должна быть преобразована.

Основным органом, ответственным за формирование, организацию и контроль исполнения Доктрины регионального развития Российской Федерации, должно быть Министерство регионального развития (федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере регионального развития), которое совместно с иными федеральными органами государственной власти, уполномоченными в сфере экономического развития России, разрабатывает и реализует федеральные программы в сфере регионального развития.

Министерство регионального развития должно стать главным исполнительным органом по разработке и реализации государственной региональной политики, а также координации деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регионального развития.

В целях усиления эффективности взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам формирования государственной региональной политики, а также защиты интересов субъектов российской Федерации в системе Правительства Российской Федерации учреждаются должности федеральных министров по делам федеральных округов.

4) Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации; высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации; представительные органы муниципального образования; главы муниципальных образований; исполнительно-распорядительные органы муниципального образования и иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования.

Принимаемые данными органами правовые акты должны соответствовать положениям Доктрины регионального развития Российской Федерации и не могут им противоречить.

Высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований являются органами, ответственными за формирование и принятие программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и муниципального образования в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальных образований о социально-экономическом развитии. Ежегодные отчеты о реализации программ социально-экономического развития за отчетный период подлежат утверждению соответственно законом субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

2. Функция прогнозирования социально-экономического развития соответствующего субъекта Российской Федерации должна стать неотъемлемой частью управления социально-экономическим развитием и осуществляться органами государственной власти и муниципальных образований на постоянной основе, стать нормативным и обязательным инструментом управления, подкрепленным функциями по мониторингу и контролю.

3. Функция планирования социально-экономического развития субъекта Российской Федерации должна осуществляться исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации на основе Доктрины регионального развития Российской Федерации, программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и в соответствии с Доктриной регионального развития Российской Федерации, посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, Бюджетным посланием Президента Российской Федерации в форме разработки программ социально-экономического развития на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу и плана действий Правительства Российской Федерации по их реализации, иных актов законодательства Российской Федерации о социально-экономическом развитии, стратегий и программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

4. Прогнозирование и планирование регионального развития становится полноценным видом управленческой деятельности, самостоятельной функцией управления, которая должна иметь установленные механизмы контроля исполнения и ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение.

Акты прогнозирования и планирования регионального развития, в которых непосредственно закреплены прогноз и программа действий, должны обладать нормативно-правовым статусом и содержать целевые социально-экономические показатели в соответствии с Доктриной регионального развития Российской Федерации.

5. Для реализации функции целевого управления региональным развитием необходима модернизация системы мониторинга социально-экономического развития и статистического учета видов экономической деятельности. В связи с этим уполномоченным федеральным органом исполнительной власти должны быть установлены порядок и процедуры мониторинга регионального развития.

Открытость этой информации должна быть обеспечена путем законодательного установления порядка ее использования для целей государственного управления, науки, средств массовой информации и других негосударственных пользователей.

### **4.3. Планирование, мониторинг и контроль в государственном управлении региональным развитием**

Министерство регионального развития Российской Федерации является уполномоченным федеральным органом государственной власти, ответственным за организацию и контроль исполнения Доктрины регионального развития Российской Федерации и разработку, реализацию и контроль исполнения программ в сфере социально-экономического развития регионов и должно обеспечивать достижение установленных целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации.

Для унификации методологии прогнозирования, планирования, мониторинга и контроля целевого состояния регионального развития устанавливается единая система основных количествен-

ных целевых и контролируемых показателей регионального развития. Эти показатели используются в качестве параметров мониторинга регионального развития и при прогнозировании, планировании, контроле и оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Перечень основных количественных целевых и контролируемых показателей экономического развития закреплен в разделе 1.6 настоящей Доктрины.

Конкретные значения показателей в цифровом выражении закрепляются на текущий момент (стартовые значения) и в качестве целевых на планируемый период в разделах территориального развития принимаемых в соответствии с настоящей Доктриной программ социально-экономического развития на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу, федеральных целевых программ в сфере регионального развития, программах социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и планах действий соответствующих органов исполнительной власти по реализации данных программ.

Формирование бюджетных показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется на основе программно-целевого метода бюджетного планирования, обеспечивающего прямую взаимосвязь между направлениями и объемами бюджетных расходов и фактическими и планируемыми целевыми показателями, характеризующими результат использования бюджетных средств на цели регионального развития.

Мониторинг реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации и территориальных разделов программ социально-экономического развития Российской Федерации на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу, федеральных целевых программ в сфере регионального развития и программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации возлагается на федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, и уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функ-

ции по принятию нормативных правовых актов в сфере государственной статистической деятельности и функции по контролю в сфере государственной статистической деятельности.

Федеральная служба государственной статистики должна приобрести статус основного органа, ответственного за сбор первичных данных и мониторинг целевых экономических показателей, характеризующих социально-экономическое развитие Российской Федерации и каждого конкретного субъекта Российской Федерации. Принимая во внимание расширение его функций в обеспечении контроля реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации, территориальных разделов программ социально-экономического развития Российской Федерации на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу, федеральных целевых программ в сфере регионального развития и программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, статус Росстата должен быть соответствующим образом изменен в Положении об этом органе.

Отчеты о динамике целевых показателей, характеризующих региональное развитие Российской Федерации в отчетном периоде, — за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего года — представляются руководителями федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития.

Промежуточные доклады о региональном развитии Российской Федерации за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего года готовятся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, и направляются Правительству Российской Федерации, Президенту Российской Федерации, Федеральному Собранию, а также для опубликования в средствах массовой информации и в сети Интернет.

Правительство Российской Федерации ежегодно отчитывается о достижении поставленных настоящей Доктриной и принимаемыми в соответствии с ней актами целей регионального развития перед Президентом Российской Федерации и Федеральным Собранием.

Недостижение поставленных целей и установленных целевых социально-экономических показателей регионального развития Российской Федерации по причине некачественного управления федеральными органами исполнительной власти может являться основанием для отставки Правительства по инициативе Председателя Правительства Российской Федерации, Президента Российской Федерации или Федерального Собрания в соответствии с установленным порядком.

#### **4.4. Модернизация системы государственного управления региональным развитием**

Модернизация системы государственного управления региональным развитием осуществляется в следующей последовательности:

1) в краткосрочном периоде создаются правовые основы разработки и реализации государственной политики в сфере регионального развития, а также формирования долгосрочного территориального планирования регионального развития путем принятия Федерального закона «Об основах организации разработки и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации», принятия иных нормативных правовых актов в соответствии с Программой правового обеспечения реализации настоящей Доктрины. Срок реализации этих мероприятий — 1–3 года.

2) в среднесрочном периоде перераспределяются и уточняются управленческие функции, полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления; создаются механизмы реализации средне- и долгосрочных планов регионального развития, отлаживаются функции планирования, мониторинга и контроля в сфере регионального развития. Срок реализации этих мероприятий — 3–5 лет.



3) в долгосрочном периоде происходит выход на уровень стабильной и эффективной работы, развитие мониторинга социально-экономических показателей регионального развития России как самостоятельной государственной функции, анализ достигнутых результатов, корректировка государственных управленческих решений в сфере регионального развития.

## Глава 5. Программа нормативно-правового обеспечения реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации

Реализация настоящей Доктрины осуществляется путем исполнения закрепленных в ней норм в форме принятия нормативных правовых и правовых актов уполномоченными органами государственной власти, обращений Президента Российской Федерации с посланиями к Федеральному Собранию Российской Федерации и в иных формах, предусмотренных настоящей Доктриной и законодательством Российской Федерации.

Основные нормативные правовые акты, подлежащие принятию для реализации настоящей Доктрины, формируют Программу правового обеспечения реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации, которая является неотъемлемой частью настоящей Доктрины и обязательна для исполнения федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Программа правового обеспечения реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации структурирована по направлениям регионального развития, содержит периодизацию, определяющую последовательность принятия нормативных правовых актов.

Программа правового обеспечения реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации содержит указание на органы, ответственные за разработку соответствующих проектов нормативных правовых актов. Конкретное управленческое содержание указанных в Программе правового обеспечения реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации проектов нормативных правовых актов определяется в соответствии с положениями гл. 3 настоящей Доктрины.

## Программа нормативно-правового обеспечения реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации<sup>1</sup>

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения <sup>2</sup>
<b>Краткосрочные меры (1-3 года)</b>			
Федеративное устройство России	ФЗ «Об участии субъектов Российской Федерации в федеральном законотворчестве»	Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	1-е полугодие
	ФЗ «О взаимодействии федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации ими своих полномочий»	Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»	Минфин России	1-е полугодие
	ФЗ «О социальных стандартах в Российской Федерации»	Минздравсоцразвития России	3-е полугодие

<sup>1</sup> Средне- и долгосрочный периоды определяются не по моменту принятия управленческого акта, а по факту реализации его целей.

<sup>2</sup> Указанные в графе сроки исчисляются с даты принятия ФЗ «О государственной Доктрине регионального развития Российской Федерации».

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития в Российской Федерации»	Минэкономразвития России	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	Минрегион России	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уголовный кодекс РФ, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации»	Минрегион России	2-е полугодие
	Указ Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»	Минрегион России	2-е полугодие
	Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»	Минрегион России	2-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно- управленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства РФ «О группировке (классификации) субъектов Российской Федерации в целях принятия обоснованных мер по их социально-экономическому развитию и оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»	Минрегион России	3-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О методике оценки потребностей субъектов Российской Федерации в межбюджетных трансфертах и их распределении с учетом природно-климатических, социально-экономических, инфраструктурных и иных особенностей»	Минфин России; Минрегион России	3-е полугодие
<b>Среднесрочные меры (4–10 лет)</b>			
	ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»	Минрегион России	2-е полугодие
	ФКЗ «О выходе из состава Тюменской области Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов»	Минрегион России	4-е полугодие
	Закон РФ «О поправках в Конституцию Российской Федерации»	Администрация Президента РФ	4-е полугодие
	ФЗ «О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов»	Администрация Президента РФ	4-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»	Федеральное Собрание Российской Федерации	2-е полугодие
	Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»	Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	Минрегион России	2-е полугодие
	ФЗ «О взаимодействии федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации ими своих полномочий»	Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	1-е полугодие
	ФЗ «Об участии субъектов Российской Федерации в федеральном законотворчестве»	Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития в Российской Федерации»	Минэкономразвития России	1-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уголовный кодекс РФ, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации»	Минрегион России	2-е полугодие
	ФЗ «О социальных стандартах в Российской Федерации»	Минздравоохранения России	3-е полугодие
	Указ Президента РФ «О системном мониторинге федерального законодательства в сфере разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»	Минрегион России	1-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О группировке (классификации) субъектов Российской Федерации в целях принятия обоснованных мер по их социально-экономическому развитию и оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»	Минрегион России	1-е полугодие
Пространственное развитие	<b>Краткосрочные меры (1–3 года)</b>		
	ФЗ «О пространственном развитии и территориальном планировании в Российской Федерации»	Минрегион России	3-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства РФ «О порядке разработки и корректировки схем территориального планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях»	Минрегион России	1-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О методике оценки потребностей субъектов Российской Федерации в межбюджетных трансфертах и их распределении с учетом природно-климатических, социально-экономических, инфраструктурных и иных особенностей»	Минрегион России; Минфин России	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О переходе на нормативную систему выполнения бюджета, введении специальных бюджетных премий и других мерах по стимулированию эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по социально-экономическому развитию территорий и наращиванию их налогового потенциала»	Минрегион России; Минфин России	3-е полугодие
<b>Среднесрочные меры (4–10 лет)</b>			
	ФЗ «О пространственном развитии и территориальном планировании в Российской Федерации»	Минрегион России	3-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно- управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	Минрегион России; Минфин России	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О методике оценки потребностей субъектов Российской Федерации в межбюджетных трансфертах и их распределении с учетом природно-климатических, социально-экономических, инфраструктурных и иных особенностей»	Минрегион России; Минфин России	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О переходе на нормативную систему выполнения бюджета, введения специальных бюджетных премий и других мерах по стимулированию эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по социально-экономическому развитию территорий и наращиванию их налогового потенциала»	Минрегион России; Минфин России	3-е полугодие
<b>Долгосрочные меры (свыше 10 лет)</b>			
	ФЗ «О простраивании в Российской Федерации» ном планировании в Российской Федерации»	Минрегион России	3-е полугодие



Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
Бюджет и налоги в региональной политике	<p align="center"><b>Краткосрочные меры (1-3 года)</b></p> <p>ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»</p>	Минфин России; Минрегион России	1-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О периодическом обосновании объемов бюджетных ресурсов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления»	Минфин России; Минрегион России	2-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»	Минфин России; Минрегион России	1-е полугодие
	ФЗ «О социальных стандартах»	Минэкономразвития России	3-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об оценке потребностей муниципальных образований с учетом природно-климатических различий»	Минрегион России	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О методике оценки потребностей субъектов Российской Федерации в межбюджетных трансфертах и их распределении с учетом природно-климатических, социально-экономических, инфраструктурных и иных особенностей»	Минфин России; Минрегион России	3-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	Распоряжение Правительства РФ «Об экспериментальной апробации основных мер бюджетно-налоговой региональной политики в Российской Федерации»	Минфин России; Минрегион России	3-е полугодие
<b>Среднесрочные меры (4–10 лет)</b>			
	ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»	Минфин России; Минрегион России	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»	Минфин России; Минрегион России	1-е полугодие
	ФЗ «О социальных стандартах»	Минздравоохранения России	3-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О периодическом обосновании объемов бюджетных ресурсов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления»	Минфин России; Минрегион России	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О разработке бюджетно-налоговых и имущественных паспортов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»	Минфин России; Минрегион России	2-е полугодие
<b>Долгосрочные меры (свыше 10 лет)</b>			
	Постановление Правительства РФ «О периодическом обосновании объемов бюджетных ресурсов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления»	Минфин России; Минрегион России	2-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства РФ «О разработке бюджетно-налоговых и имущественных паспортов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»	Минфин России; Минрегион России	2-е полугодие
Инвестиции в региональной политике	ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»	<b>Краткосрочные меры (1-3 года)</b>	
		Минэкономразвития России	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»	Минфин России	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»	Минфин России	1-е полугодие
	ФЗ «О Доктрине государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в Российской Федерации»	Администрация Президента РФ	3-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации и Уголовный кодекс Российской Федерации»	МВД России	1-е полугодие
	ФЗ «О государственных корпорациях»	Администрация Президента РФ	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О мерах по разработке и реализации региональной инвестиционной политики»	Минрегион России	1-е полугодие

Название направленного регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно- управленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства РФ «Об обязательном учете интересов территориального развития при разработке и реализации стратегических и программных документов в сфере инвестиционной политики»	Минрегион России	1-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»	Минфин России; Минрегион России; Минэкономразвития России	1-е полугодие
	Приказ Федеральной службы государственной статистики РФ «Об утверждении Положения о системе мониторинга реализации инвестиционной политики в Российской Федерации»	Минрегион России, Росстат России	1-е полугодие
<b>Среднесрочные меры (4–10 лет)</b>			
	ФЗ «О Государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде»	Минэкономразвития России	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»	Минфин России	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» и Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»	Минрегион России	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»	Минфин России	1-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О Доктрине государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в Российской Федерации»	Администрация Президента РФ	3-е полугодие
	ФЗ «О государственных корпорациях»	Администрация Президента РФ	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об обязательном учете интересов территориального развития при разработке и реализации стратегических и программных документов в сфере инвестиционной политики»	Минрегион России	1-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»	Минфин России; Минрегион России; Минэкономразвития России	1-е полугодие
<b>Долгосрочные меры (свыше 10 лет)</b>			
	Постановление Правительства РФ «Об обязательном учете интересов территориального развития при разработке и реализации стратегических и программных документов в сфере инвестиционной политики»	Минрегион России	1-е полугодие
<b>Краткосрочные меры (1-3 года)</b>			
Социальное развитие регионов	ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации	Минфин России	1-е полугодие
	ФЗ «О социальных стандартах»	Минэкономразвития России	3-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно- управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития»	Минрегион России	1-е полугодие
	ФЗ «Об основах организации разработки и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации»	Минрегион России	1-е полугодие
	ФЗ «О территориально ориентированной социальной деятельности хозяйствующих субъектов»	Минэкономразвития России; Минрегион России	4-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об индикативном планировании в Российской Федерации»	Минэкономразвития России; Минрегион России	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения об оценке социальных последствий реализации федеральных инвестиционных проектов и программ в субъектах Российской Федерации»	Минрегион России	2-е полугодие
<b>Среднесрочные меры (4–10 лет)</b>			
	ФЗ «Об основах организации разработки и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации»	Минрегион России	1-е полугодие
	ФЗ «О конституционном праве граждан Российской Федерации на жилище и реализации этого права на федеральном, региональном и муниципальном уровнях»	Минэкономразвития России	5-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О конституционном праве граждан Российской Федерации на охрану здоровья и медицинскую помощь и реализации этого права на федеральном, региональном и муниципальном уровнях»	Минздравсоцразвития России	5-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»	Минфин России	1-е полугодие
	ФЗ «О социальных стандартах»	Минздравсоцразвития России	3-е полугодие
	ФЗ «О территориально ориентированной социальной деятельности хозяйствующих субъектов»	Минэкономразвития России; Минрегион России	4-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения об оценке социальных последствий реализации федеральных инвестиционных проектов и программ в субъектах Российской Федерации»	Минрегион России	1-е полугодие
Административные центры субъектов Российской Федерации в решении задач региональной политики	<b>Краткосрочные меры (1–3 года)</b>		
		<p>ФЗ «О статусе административно-территориальных центров субъектов Российской Федерации»</p> <p>Постановление Правительства РФ «Об утверждении Концепции использования социально-инфраструктурного инновационного, интеллектуального и экономического потенциала административных центров субъектов Российской Федерации как ресурса социально-экономического развития России и ее регионов»</p>	<p>Минрегион России</p> <p>Минрегион России</p>

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно- управленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении методических рекомендаций по разработке стратегий развития административных центров субъектов Российской Федерации в увязке с документами, определяющими перспективы долгосрочного социально-экономического развития соответствующих Российской Федерации и ее субъектов»	Минрегион России	3-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового нормативного акта «О процедуре взаимодействия органов управления административных центров субъектов Российской Федерации с органами государственного и территориального управления по решению вопросов землепользования, размещения объектов жилищно-коммунального хозяйства, строительства на территориях указанных городов объектов общегосударственного и регионального подчинения и на территории регионов — объектов городского подчинения, вопросов размещения на территории регионов дачных и рекреационных объектов указанных городов»	Минрегион России	2-е полугодие
	предложить субъектам Российской Федерации принять законы «Об административно-территориальном центре субъекта Российской Федерации»	Минрегион России	1-е полугодие
	<b>Среднесрочные меры (4–10 лет)</b>		
	ФЗ «О статусе административно-территориальных центров субъектов Российской Федерации»	Минрегион России	3-е полугодие



Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	<p>Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового нормативного акта «О процедуре взаимодействия органов управления административных центров субъектов Российской Федерации с органами государственного и территориального управления по решению вопросов землепользования, размещения объектов жилищно-коммунального хозяйства, строительства на территориях указанных городов объектов общедоступного и регионального подчинения и на территории регионов — объектов городского подчинения, вопросов размещения на территории регионов дачных и рекреационных объектов указанных городов»</p>	Минрегион России	2-е полугодие
Местное самоуправление и межмуниципальное сотрудничество	<b>Краткосрочные меры (1–3 года)</b>		
	ФЗ «О социальных стандартах»	Миндразвоцразвития России	3-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и Бюджетный кодекс Российской Федерации»	Минфин России; Минрегион России	1-е полугодие
	ФЗ «О государственной поддержке региональной и муниципальной статистики»	Минрегион России; Росстат России	2-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления»	Минрегион России	2-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства РФ «Об оценке потребностей муниципальных образований с учетом природно-климатических различий»	Минрегион России	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О государственной статистической программе «Государственная региональная политика Российской Федерации»	Минрегион России; Росстат России	3-е полугодие
	Предложить органам государственной власти субъектов Российской Федерации принять законы субъектов Российской Федерации о взаимодействии между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и советами муниципальных образований; рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации разработать необходимые механизмы, стимулирующие создание хозяйственных обществ муниципальными образованиями в рамках межмуниципального сотрудничества	Минрегион России; органы государственных властей субъектов Российской Федерации	1-е полугодие
<b>Среднесрочные меры (4–10 лет)</b>			
	ФЗ «О социальных стандартах»	Минэкономразвития России	3-е полугодие
	«О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и Бюджетный кодекс Российской Федерации»	Минфин России; Минрегион России	1-е полугодие
	ФЗ «О государственной поддержке региональной и муниципальной статистики»	Минрегион России; Росстат России	2-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления»	Минрегион России	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об оценке потребностей муниципальных образований с учетом природно-климатических различий»	Минрегион России	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О государственной статистической программе «Государственная региональная политика Российской Федерации»	Минрегион России; Росстат России	3-е полугодие
	Предложить органам государственной власти субъектов Российской Федерации принять законы субъектов Российской Федерации о взаимодействии между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и советами муниципальных образований, рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации разработать необходимые механизмы, стимулирующие создание хозяйственных обществ муниципальных образованиями в рамках межмуниципального сотрудничества	Минрегион России; органы государственной власти субъектов Российской Федерации	1-е полугодие
Развитие территорий с особым статусом: особые экономические зоны, закрытые	<b>Краткосрочные меры (1-3 года)</b>		
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»	Минэкономразвития России	2-е полугодие
	ФЗ «О градообразующих предприятиях»	Минрегион России	2-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
административно-территориальные образования, наукограды, монопрофильные города	Постановление Правительства РФ «О среднесрочной и долгосрочной федеральных программах формирования в России сети промышленных кластеров»	Минрегион России	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»	Минэкономразвития России	1-е полугодие
	<b>Среднесрочные меры (4–10 лет)</b>		
Вопросы миграции в региональной политике	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»	Минэкономразвития России	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О Федеральной целевой программе развития территорий с особым статусом»	Минрегион России	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О среднесрочной и долгосрочной федеральных программах формирования в России сети промышленных кластеров»	Минрегион России	2-е полугодие
<b>Краткосрочные меры (1–3 года)</b>			
Вопросы миграции в региональной политике	ФЗ «О миграции»	Минрегион России; Федеральная миграционная служба России	2-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	Минрегион России; Федеральная миграционная служба России	2-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О системе расселения в Российской Федерации»	Минрегион России; Федеральная миграционная служба России	3-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, Таможенный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О таможенном тарифе»	Минэкономразвития России	2-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О занятости в Российской Федерации»	Минэкономразвития России	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском образовании»	Минобразования России	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического планирования»	Минэкономразвития России; Федеральная служба занятости России	1-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание рабочих мест в Российской Федерации»	Минэкономразвития России; Федеральная служба занятости России	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положение «О государственной информационной системе миграционного учета»	Минрегион России; Федеральная миграционная служба России	2-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства «О федеральной миграционной программе»	Федеральная миграционная служба России	3-е полугодие
	<b>Среднесрочные меры (4–10 лет)</b>		
	ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, Таможенный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О таможенном тарифе»	Минэкономразвития России	2-е полугодие
	ФЗ «О системе расселения в Российской Федерации»	Минрегион России; Федеральная миграционная служба России	3-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О занятости в Российской Федерации»	Минэкономразвития России	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Закон РФ «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском образовании»	Минобразования России	1-е полугодие
	Постановление Правительства «О федеральной миграционной программе»	Федеральная миграционная служба России	3-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание рабочих мест в Российской Федерации»	Минэкономразвития России; Федеральная служба занятости России	2-е полугодие
	<b>Долгосрочные меры (свыше 10 лет)</b>		
	Постановление Правительства «О федеральной миграционной программе»	Федеральная миграционная служба России	3-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
Развитие проблемных регионов России: Дальний Восток, Кавказ, северные территории, депрессивные регионы	<p align="center"><b>Краткосрочные меры (1-3 года)</b></p> <p>Указ Президента РФ «Об Арктической зоне в Российской Федерации»</p> <p>Указ Президента РФ «О подготовке на рассмотрение Федерального Собрания Российской Федерации доклада о результатах поддержки проблемных территорий России (Дальний Восток, Кавказ, Север, Калининградская область) в 2003–2008 гг. с оценкой воздействия принятых мер на целевые параметры»</p>	Администрация Президента РФ	2-е полугодие
	<p>Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о порядке формирования перечня проблемных территорий Российской Федерации, требующих применения особых мер оздоровления региональной ситуации и решения региональных проблем с установлением критериев, методологии и процедур выделения таких территорий»</p>	Администрация Президента РФ	3-е полугодие
	<p>Постановление Правительства РФ «О перечне проблемных территорий в Российской Федерации и мерах по их реабилитации»</p>	Минрегион России	2-е полугодие
	<p>Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения «Об особых условиях регулирования хозяйственной деятельности, сохранения, ликвидации и создания новых населенных пунктов, природоохранной деятельности, привлечения отечественного и</p>	Минрегион России	3-е полугодие
		Минрегион России	4-е полугодие

Название направленного регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно- управленческого решения	Срок принятия решения
	иностранного бизнеса, реструктуризации транспортной инфраструктуры, организации трудовой деятельности, обеспечения прав коренных малочисленных народов Севера в Арктической зоне России»		
	Постановление Правительства РФ «О схеме территориального планирования в Арктической зоне Российской Федерации»	Минрегион России	2-е полугодие
<b>Среднесрочные меры (4–10 лет)</b>			
	Указ Президента РФ «Об Арктической зоне в Российской Федерации»	Администрация Президента РФ	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении порядка формирования перечня проблемных территорий Российской Федерации, требующих применения особых мер оздоровления региональной ситуации и решения региональных проблем с установлением критериев, методологии и процедур выделения таких территорий»	Минрегион России	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О перечне проблемных территорий в Российской Федерации и мерах по их реабилитации»	Минрегион России	3-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении «Об особых условиях регулирования хозяйственной деятельности, сохранения, ликвидации и создания новых населенных пунктов, природоох-	Минрегион России	4-е полугодие



Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	ранной деятельности, привлечения отечественного и иностранного бизнеса, реструктуризации транспортной инфраструктуры, организации трудовой деятельности, обеспечения прав коренных малочисленных народов Севера в Арктической зоне России»	Минрегион России	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О схеме территориального планирования в Арктической зоне Российской Федерации»		
	Долгосрочные меры (свыше 10 лет) Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения «Об особых условиях регулирования хозяйственной деятельности, сохранения, ликвидации и создания новых населенных пунктов, природоохранной деятельности, привлечения отечественного и иностранного бизнеса, реструктуризации транспортной инфраструктуры, организации трудовой деятельности, обеспечения прав коренных малочисленных народов Севера в Арктической зоне России»	Минрегион России	4-е полугодие
Внешнеэкономическое сотрудничество регионов	<b>Краткосрочные меры (1-3 года)</b> ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, Таможенный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О таможенном тарифе»	Минэкономразвития России Минрегион России	2-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно- управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О приграничном сотрудничестве»	Минрегион России	3-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об участии субъектов Российской Федерации в формировании и деятельности еврорегионов»	Минрегион России	3-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О требованиях к стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации»	Минрегион России	1-е полугодие
	Предложить субъектам Российской Федерации внести соответствующие разделы по вопросам их внешнеэкономических связей, инвестиционной привлекательности и повышения имиджа в стратегиях социально-экономического развития	Минрегион России; органы государственной власти субъектов Российской Федерации	1-е полугодие
<b>Среднесрочные меры (4–10 лет)</b>			
	ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, Таможенный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О таможенном тарифе»	Минэкономразвития России; Минрегион России	2-е полугодие
	ФЗ «О приграничном сотрудничестве»	Минрегион России	3-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О требованиях к стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации»	Минрегион России	1-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения		Срок принятия решения	
		Краткосрочные меры (1-3 года)			
Инфраструктурное развитие в регионах	ФЗ «О пространственном развитии и территориальном планировании в Российской Федерации»	Минрегион России		3-е полугодие	
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	Минтранс России; Минрегион России		2-е полугодие	
	ФЗ «Об основах организации разработки и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации»	Минрегион России		1-е полугодие	
	ФЗ «О государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде»	Минэкономразвития России		1-е полугодие	
	Указ Президента РФ «Об утверждении Концепции государственной транспортной политики»	Минтранс России		2-е полугодие	
	Постановление Правительства РФ «О требованиях к стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации»	Минрегион России		1-е полугодие	
	Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Министерстве регионального развития Российской Федерации»	Минрегион России		1-е полугодие	

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Федеральную целевую программу «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)»	Минтранс России	2-е полугодие
	Предложить субъектам Российской Федерации учитывать вопросы инфраструктурного развития в стратегиях социально-экономического развития	Минрегион России; органы государственной власти субъектов Российской Федерации	1-е полугодие
<b>Среднесрочные меры (4–10 лет)</b>			
	ФЗ «О пространственном развитии и территориальном планировании в Российской Федерации»	Минрегион России	3-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	Минтранс России; Минрегион России	2-е полугодие
	ФЗ «О территориально ориентированной социальной деятельности хозяйственных обществ»	Минрегион России	4-е полугодие
	ФЗ «О государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде»	Минэкономразвития России	1-е полугодие
	Указ Президента РФ «Об утверждении Концепции государственной транспортной политики»	Минтранс России	2-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Федеральную целевую программу «Модернизация транспортной системы России (2002 – 2010 годы)»	Минтранс России	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «О требованиях к стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации»	Минрегион России	1-е полугодие
<b>Долгосрочные меры (свыше 10 лет)</b>			
	ФЗ «О пространственном развитии и территориальном планировании в Российской Федерации»	Минрегион России	3-е полугодие
<b>Краткосрочные меры (1–3 года)</b>			
Государственное управление региональным развитием	ФЗ «О разработке и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации»	Минрегион России	1-е полугодие
	ФЗ «О взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации полномочий по предметам совместного ведения»	Минрегион России	1-е полугодие
	ФЗ «Об участии субъектов Российской Федерации в федеральном законотворчестве»	Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	1-е полугодие
	ФЗ «О государственной поддержке региональной и муниципальной статистики»	Росстат России	2-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»	Минрегион России	2-е полугодие
	ФЗ «О государственном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»	Минрегион России; Росстат России	2-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»	Минрегион России	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»	Минэкономразвития России; Минфин России	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»	Минэкономразвития России; Минфин России	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	Минэкономразвития России; Минрегион России	2-е полугодие
	Указ Президента РФ «О министерстве экономического развития по делам федерального округа»	Минрегион России	1-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	Указ Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»	Минрегион России	1-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового регламента информационного обеспечения взаимодействия государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации»	Минрегион России	2-е полугодие
<b>Среднесрочные меры (4–10 лет)</b>			
	ФЗ «О федеральной интервенции в Российской Федерации»	Минрегион России	4-е полугодие
	ФЗ «О государственном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»	Росстат России	2-е полугодие
	ФЗ «О государственной поддержке региональной и муниципальной статистики»	Минрегион России; Росстат России	2-е полугодие
	ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»	Минрегион России	2-е полугодие

Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»	Минэкономразвития России; Минфин России	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»	Минэкономразвития России; Минфин России	1-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	Минрегион России	2-е полугодие
<b>Краткосрочные меры (1–3 года)</b>			
Формирование и реализация программ социально-экономического развития	ФЗ «О целевых программах развития отдельных территорий России»	Минрегион России	2-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»	Минрегион России; Минэкономразвития России	2-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»	Минрегион России	1-е полугодие



Название направления регионального развития	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно-управленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения «О разработке федеральных целевых программ развития отдельных территорий в увязке с положениями федеральных целевых программ отраслевого или проблемного характера, реализуемых на указанных территориях»	Минрегион России	2-е полугодие
	Распоряжение Правительства РФ «Об участии иностранных юридических лиц в федеральных программах социально-экономического развития и программах развития субъектов Российской Федерации»	Минрегион России	3-е полугодие
<b>Среднесрочные меры (4–10 лет)</b>			
	ФЗ «О целевых программах развития отдельных территорий России»	Минрегион России	2-е полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»	Минрегион России; Минэкономразвития России	2-е полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения «О разработке федеральных целевых программ развития отдельных территорий в увязке с положениями федеральных целевых программ отраслевого или проблемного характера, реализуемых на указанных территориях»	Минрегион России	2-е полугодие
	Распоряжение Правительства РФ «Об участии иностранных юридических лиц в федеральных программах социально-экономического развития и программах развития субъектов Российской Федерации»	Минрегион России	3-е полугодие

## Заключение

Проведенное исследование показывает, что любая государственная политика, в том числе и региональная, подлежит достаточно детальной институционализации. Универсальной формой, позволяющей закрепить нормативно-правовые основы и организационно-управленческие решения и действия в рамках конкретной государственной политики, является форма доктрины. Именно поэтому ключевым документом, определяющим государственную региональную политику, является Доктрина регионального развития Российской Федерации.

Объем охватываемых государственной региональной политикой вопросов оказался весьма широким — авторами было выявлено свыше 100 проблем и задач в сфере регионального развития России. Идентификация проблем с последующей их декомпозицией позволила точно определить цели управления и сформировать государственно-управленческие действия, которые впоследствии обрели правовую форму. Следуя такому алгоритму действий и была сформирована Доктрина регионального развития: определение ценностей и целей — выявление проблем — постановка задач — выработка решений.

В результате найдено свыше 85 государственно-управленческих решений, которые впоследствии составили программу правового обеспечения реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации. Положения и содержание Доктрины основываются на результатах системного научно-экспертного исследования социально-экономического положения регионов Российской Федерации, тенденций их развития, мировых и исторических процессов в региональном развитии, проведенного междисциплинарным коллективом ученых и практиков. Детальность анализа можно оценить исходя из количества решаемых управленческих задач. Каждое решение конкретной задачи было увязано с изначально поставленными целями регионального развития и, соответственно, с избранными на старте всей разработки документа ценностями. В результате надежно обеспечена связь предложенных мер, решений и действий государства в области регионального развития с согласованными в четырехугольнике государство—человек—общество—бизнес ценностями.

В определенном смысле можно говорить, что такая методология построения доктрины наполняет ее еще и нравственным содержанием.

В ходе исследования сформулирован главный вывод о недостаточной эффективности действующих инструментов государственного управления региональным развитием, их фрагментарности и изолированности друг от друга и, самое важное, об отсутствии комплексной и системной стратегии развития регионов России на долгосрочный период.

Все еще актуальной остается проблема дальнейшей модернизации федеративных отношений, которая предполагает — наряду с повышением эффективности разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти — внедрение механизма согласования интересов и организации взаимодействия указанных органов власти. А также совершенствование механизмов и процедур «бюджетного федерализма», формирование системы полноценного информационного взаимодействия между федеральными и региональными органами власти.

В целях повышения качества жизни населения независимо от региона проживания требует своего решения задача формирования и реализации системы государственных минимальных социальных стандартов с учетом региональных особенностей. Особенно эта проблема актуальна в контексте преодоления кризисного состояния в сельских поселениях с учетом коренных преобразований в агропромышленном комплексе.

Формирование государственной региональной политики нового качества особенно важно в целях сохранения и укрепления территориальной целостности России, тем более, если учитывать, что большая часть территории страны относится к северным территориям с ограниченным потенциалом их освоения, но, вместе с тем, богатыми природными ресурсами. Это относится также к приграничным территориям Северного Кавказа и Дальнего Востока. В этой связи в проведенном исследовании большое внимание уделено вопросам пространственного и инфраструктурного развития страны, а в Доктрине регионального развития России предложены управленческие решения в указанных направлениях.

Масштабная задача диверсификации экономики России с увеличением ее инновационной составляющей в условиях преодоления последствий финансово-экономического кризиса требует существенных мер по решению проблем развития территорий с особым статусом (моногорода, ЗАТО, наукограда, ОЭЗ и др.). В Доктрине регионального развития Российской Федерации предложены соответствующие государственно-управленческие решения в этой области.

Подходы, избранные в исследовании, позволяют говорить о научной обоснованности разработки, т. к. предполагают объективное исследование ситуации, комплексный и системный анализ.

Верность и актуальность своего подхода авторы апробировали на научных конференциях, включая всероссийские, «мозговых штурмах», «круглых столах», в деятельности в федеральных органах государственной власти. Начало исследованию было положено в 2006 г., и за это время авторским коллективом проведен целый комплекс модельных, математико-статистических, компаративных расчетов, чтобы быть уверенными в полученных результатах<sup>1</sup>.

Применяемый в работе междисциплинарный подход позволил реализовать важный методологический научный принцип: если разными методами различные исследователи приходят к одному и тому же выводу, то этот вывод, скорее всего, верный.

Авторы надеются, что их труд будет полезен ученым, экспертам, государственным и политическим руководителям, представителям российской власти, для которых вопросы совершенствования государственной региональной политики являются волнующими.

---

<sup>1</sup> Региональное измерение государственной экономической политики России / Под общ. ред. А.С. Малчинова. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. М.: Научный эксперт, 2008. 200 с.

# Список нормативных правовых актов и использованной литературы

## I. Список нормативных правовых актов

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета, 1993, 25 декабря.

2. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (с изменениями от 31 декабря 1997 г., 19 июня, 3 ноября 2004 г., 1 июня 2005 г., 30 января, 2 марта 2007 г., 25, 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ, 1997, № 51, ст. 5712; 1998 г., № 1, ст. 1; 2004, № 25, ст. 2478, № 45, ст. 4376; 2005, № 23, ст. 2197; 2007, № 6, ст. 680, № 10, ст. 1147; 2008, № 52 (ч. I), ст. 6206; 2009, № 1, ст. 3.

3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (с изменениями от 31 октября 2005 г.) // СЗ РФ, 2001, № 52 (часть 1), ст. 4916; 2005, № 45, ст. 4581.

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изменениями от 31 декабря 1999 г., 5 августа, 27 декабря 2000 г., 8 августа, 30 декабря 2001 г., 29 мая, 10, 24 июля, 24 декабря 2002 г., 7 июля, 11 ноября, 8, 23 декабря 2003 г., 20 августа, 23, 28, 29 декабря 2004 г., 9 мая, 1 июля, 12 октября, 19, 22, 26, 27 декабря 2005 г., 3 января, 2 февраля, 16 октября, 3 ноября, 4, 19, 30 декабря 2006 г., 20, 26 апреля, 24 июля, 2, 8 ноября, 1, 6 декабря 2007 г., 14, 22, 24 июля 2008 г.) // СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3823; 2000, № 1, ст. 10; № 32, ст. 3339; 2001, № 1, ст. 2; № 33, ст. 3429; № 53, ст. 5030; 2002, № 22, ст. 2026; № 28, ст. 2790; № 30, ст. 3021, 3027; № 52, ст. 5132; 2003, № 28, ст. 2886, 2892; № 46, ст. 4443, 4444; № 50, ст. 4844; № 52, ст. 5036, 5038; 2004, № 34, ст. 3526, 3535; № 52, ст. 5277, 5278; 2005, № 1, ст. 8, 21; № 19, ст. 1756; № 27, ст. 2717; № 42, ст. 4214; № 52, ст. 5572, 5589, 5602; 2006, № 1, ст. 8, 9; № 2, ст. 171; № 6, ст. 636; № 43, ст. 4412; № 45, ст. 4627; № 50, ст. 5279; № 52, ст. 5503, 5504; 2007, № 1, ст. 28; № 17, ст. 1929; № 18, ст. 2117; № 31, ст. 4009; № 45, ст. 5424; № 46, ст. 5553; № 50, ст. 6246; 2008, № 29, ст. 3418; № 30, ст. 3597, 3617; № 48, ст. 5500; № 52, ст. 6236; 2009, № 1, ст. 18.

5. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изменениями от 27 мая, 25 июня 1998 г., 9 февраля, 15, 18 марта, 9 июля 1999 г., 9,

20 марта, 19 июня, 7 августа, 17 ноября, 29 декабря 2001 г., 4, 14 марта, 7 мая, 25 июня, 24, 25 июля, 31 октября 2002 г., 11 марта, 8 апреля, 4, 7 июля, 8 декабря 2003 г., 21, 26 июля, 28 декабря 2004 г., 21 июля, 19 декабря 2005 г., 5 января, 27 июля, 4, 30 декабря 2006 г., 9 апреля, 10 мая, 24 июля, 4 ноября, 1, 6 декабря 2007 г., 14 февраля, 8 апреля, 13 мая 2008 г.) // СЗ РФ, 1996, № 25, ст. 2954; 1998, № 22, ст. 2332; № 26, ст. 3012; 1999, № 7, ст. 871, 873; № 11, ст. 1255; № 12, ст. 1407; № 28, ст. 3489, 3490, ст. 3491; 2001, № 11, ст. 1002; № 13, ст. 1140; № 26, ст. 2587, 2588; № 33, ст. 3424; № 47, ст. 4404, 4405; № 53, ст. 5028; 2002, № 10, ст. 966; № 11, ст. 1021; № 19, ст. 1793, 1795; № 26, ст. 2518; № 30, ст. 3020, 3029; № 44 ст. 4298; 2003, № 11, ст. 954; № 15, ст. 1304; № 27, ст. 2708, 2712; № 28, ст. 2880; № 50, ст. 4848, 4855; 2004, № 30, ст. 3091, 3092, 3096; 2005, № 1, ст. 1, 13; № 30, ст. 3104; № 52, ст. 5574; 2006, № 2, ст. 176; № 31, ст. 3452; № 50, ст. 5279; 2007, № 1, ст. 46; № 16, ст. 1822, 1826; № 21, ст. 2456; № 31, ст. 4000, 4008, 4011; № 45, ст. 5429; № 49, ст. 6079; № 50, ст. 6246, 6248; 2008, № 7, ст. 551; № 15, ст. 1444; № 20, ст. 2251; № 30, ст. 3601; № 48, ст. 5513; № 52, ст. 6227, 6235; 2009, № 1, ст. 29.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изменениями от 25 апреля, 25 июля, 30, 31 октября, 31 декабря 2002 г., 30 июня, 4 июля, 11 ноября, 8, 23 декабря 2003 г., 9 мая, 26, 28 июля, 20 августа, 25 октября, 28, 30 декабря 2004 г., 7, 21 марта, 22 апреля, 9 мая, 18 июня, 2, 21, 22 июля, 27 сентября, 5, 19, 26, 27, 31 декабря 2005 г., 5 января, 2 февраля, 3, 16 марта, 15, 29 апреля, 8 мая, 3 июня, 3, 18, 26, 27 июля, 16 октября, 3, 5 ноября, 4, 18, 29, 30 декабря 2006 г., 9 февраля, 29 марта, 9, 20 апреля, 7, 10 мая, 22 июня, 19, 24 июля, 2, 18 октября, 8, 27 ноября, 1, 6 декабря 2007 г., 3 марта, 29 апреля, 13, 16 мая, 14, 22 июля, 8 ноября 2008 г.) // СЗ РФ, 2002, № 1, ст. 1; № 18, ст. 1721; № 30, ст. 3029; № 44, ст. 4295, 4298; 2003, № 1, ст. 2; 2005, № 10, ст. 762; № 13, ст. 1077; № 17, ст. 1484; № 19, ст. 1752; № 25, ст. 2431; № 27, ст. 2719, 2721; № 30, ст. 3104, 3124, 3131; № 40, ст. 3986; № 50, ст. 5247; № 52, ст. 5574, 5596; 2006, № 1, ст. 4, 10; № 2, ст. 172, 175; № 6, ст. 636; № 10, ст. 1067; № 12, ст. 1234; № 17, ст. 1776; № 18, ст. 1907; № 19, ст. 2066; № 23, ст. 2380, 2385; № 28, ст. 2975; № 30, ст. 3287; № 31, ст. 3420, 3432, 3433, 3438, 3452; № 43, ст. 4412; № 45, ст. 4633, 4634, 4641; № 50, ст. 5279, 5281; № 52, ст. 5498; 2007, № 1, ст. 21, 25, 29, 33; № 7, ст. 840; № 15, ст. 1743; № 16, ст. 1824, 1825; № 17, ст. 1930; № 20, ст. 2367; № 21, ст. 2456; № 26, ст. 3089; № 30, ст. 3755; № 31, ст. 4001, 4007, 4008; № 41, ст. 4845; № 43, ст. 5084; № 46, ст. 5553; № 49, ст. 6034, 6065; № 50,

ст. 6246; № 45, ст. 5143; № 49, ст. 5738, 5745, 5748; № 52, ст. 6227, 6235, 6236, 6248; 2009, № 1, ст. 17.

7. Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ (ТК РФ) (с изменениями от 23 декабря 2003 г., 29 июня, 20 августа, 11 ноября 2004 г., 18 июля, 31 декабря 2005 г., 10 января, 18 февраля, 19, 30 декабря 2006 г., 6, 26 июня, 24 июля, 30 октября, 6 декабря 2007 г., 26 июня 2008 г.) // СЗ РФ, 2003, № 22, ст. 2066; № 52 (ч. I), ст. 5038; 2004, № 27, ст. 2711; № 34, ст. 3533; № 46 (ч. I), ст. 4494; 2005, № 30 (ч. I), ст. 3101; 2006, № 1, ст. 15; № 3, ст. 280; № 8, ст. 854; № 52 (ч. II), ст. 5504; 2007, № 1 (ч. I), ст. 29; № 24, ст. 2831; № 27, ст. 3213; № 31, ст. 3995, 4011; № 45, ст. 5417; № 50, ст. 6246; 2008, № 26, ст. 3022.

8. Часть первая Налогового кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изменениями от 30 марта, 9 июля 1999 г., 2 января, 5 августа 2000 г., 24 марта, 28, 29, 30 декабря 2001 г., 28 мая, 6, 30 июня, 7 июля, 23 декабря 2003 г., 29 июня 2004 г., 1 июля, 4 ноября 2005 г., 2 февраля, 27 июля, 30 декабря 2006 г., 26 апреля, 17 мая 2007 г., 26, 30 июня 2008 г.) // СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3824; 1999, № 28, ст. 3487; 2003, № 22, ст. 2066; № 52, ст. 5037; 2004, № 31, ст. 3231; 2006, № 31, ст. 3436; 2007, № 1, ст. 28; 31; № 18, ст. 2118; № 22, ст. 2563; 2564; 2008, № 27, ст. 3126; № 27, ст. 3126; № 30, ст. 3616; № 48, ст. 5500, 5519.

9. Часть вторая Налогового кодекса Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с изменениями от 29 декабря 2000 г., 30 мая, 6, 7, 8 августа, 27, 29 ноября, 28, 29, 31 декабря 2001 г., 29 мая, 24, 25 июля, 24, 27, 31 декабря 2002 г., 6, 22, 28 мая, 6, 23, 30 июня, 7 июля, 11 ноября, 8, 23 декабря 2003 г., 5 апреля, 29, 30 июня, 20, 28, 29 июля, 18, 20, 22 августа, 4 октября, 2, 29 ноября, 28, 29, 30 декабря 2004 г., 18 мая, 3, 6, 18, 29, 30 июня, 1, 18, 21, 22 июля, 20 октября, 5, 6, 20, 31 декабря 2005 г., 10 января, 28 февраля, 13 марта, 3, 30 июня, 18, 26, 27 июля, 16 октября, 3, 10 ноября, 4, 5, 18, 29, 30 декабря 2006 г., 23 марта, 16, 17 мая, 19 июля, 24 июля, 30 октября, 4, 8, 29 ноября, 1, 4 декабря 2007 г., 26 июня, 13 октября 2008 г.) // СЗ РФ, 2000, № 32, ст. 3340; 2002, № 22, ст. 2026; 2003, № 1, ст. 2, 6; № 28, ст. 2886; № 52, ст. 5030; 2004, № 27, ст. 2711; № 34, ст. 3520; 2005, № 1, ст. 30; № 24, ст. 2312; № 52, ст. 5581; 2006, № 31, ст. 3443; № 45, ст. 4627; 2007, № 1, ст. 39; № 21, ст. 2462; № 22, ст. 2563; 2564; № 31, ст. 3991, 3995; 4013; № 49, ст. 6045, ст. 6071; № 50, ст. 6237; 6245; 2008, № 26, ст. 3022; № 42, ст. 4697; № 48, ст. 5504, 5519; № 49, ст. 5723; № 52, ст. 6219; 2009, № 1, ст. 19, 22.

10. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и ис-

полнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями от 29 июля 2000 г., 8 февраля 2001 г., 7 мая, 24 июля, 11 декабря 2002 г., 4 июля 2003 г., 19 июня, 11, 29 декабря 2004 г., 21 июля, 31 декабря 2005 г., 3 июня, 12, 18, 25, 27 июля, 25 октября, 4, 29 декабря 2006 г., 2, 23 марта, 26 апреля, 10 мая, 18 июня, 19, 21 июля, 18 октября, 8 ноября 2007 г., 29 марта, 14, 22, 23 июля 2008 г.) // СЗ РФ, 1999, № 42, ст. 5005; 2000, № 31, ст. 3205; 2001, № 7, ст. 608; 2002, № 19, ст. 1792; № 30, ст. 3024; № 50, ст. 4930; 2003, № 27 (ч. II), ст. 2709; 2004, № 25, ст. 2484; № 50, ст. 4950; 2005, № 1 (ч. I), ст. 17, 25; № 30 (ч. I), ст. 3104; 2006, № 1, ст. 10, 13, 14; № 23, ст. 2380; № 29, ст. 3124; № 30, ст. 3287; № 31 (ч. I), ст. 3427, 3452; № 44, ст. 4537; № 50, ст. 5279; 2007, № 1 (ч. I), ст. 21; № 10, ст. 1151; № 13, ст. 1464; № 18, ст. 2117; № 21, ст. 2455; № 26, ст. 3074; № 30, ст. 3747, 3805, 3808; № 43, ст. 5084; № 46, ст. 5553, 5556; 2008, № 13, ст. 1186; № 29 (ч. I), ст. 3418; № 30 (ч. I), ст. 3597, 3613; № 30 (ч. II), ст. 3616.

11. Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ, 1995, № 30, ст. 2871.

12. Закон РФ 21 мая 1993 г. № 5003-I «О таможенном тарифе» // «Российская газета», 1993, № 107; СЗ РФ, 1995, № 32, ст. 3204; № 48, ст. 4567; 1996, № 1, ст. 4; 1997, № 6, ст. 709; 1999, № 7, ст. 879; № 18, ст. 2221; 2000, № 22, ст. 2263; 2001, № 1 (ч. I), ст. 2; № 33 (ч. I), ст. 3429; № 53 (ч. I), ст. 5026, ст. 5030; 2002, № 22, ст. 2026; № 30, ст. 3033; № 52 (ч. I), ст. 5132; 2003, № 23, ст. 2174; № 28, ст. 2893; № 50, ст. 4845; № 52 (ч. I), ст. 5038; 2004, № 19 (ч. I), ст. 1834; № 27, ст. 2711; № 35 ст. 3607; 2005, № 30 (ч. II), ст. 3123; № 46, ст. 4625; № 52 (ч. I), ст. 5581; 2006, № 31 (ч. I), ст. 3444; № 47, ст. 4819; 2007, № 49, ст. 6071; № 50, ст. 6234; 2008, № 49, ст. 5732, 5748; 2009, № 1, ст. 22.

13. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями от 16 декабря 2004 г., 25 июля 2006 г., 21 июля 2007 г., 14 февраля 2009 г.) // СЗ РФ, 2000, N 32, ст. 3336; 2004, № 51, ст. 5128; 2007, № 30, ст. 3803; 2009, № 7, ст. 789.

14. Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» (с изменениями от 29 июня 2004 г., 15 апреля 2006 г., 6 декабря 2007 г., 23 июля 2008 г.) // СЗ РФ, 2001, № 49, ст. 4562; 2004, № 27, ст. 2711; 2006, № 17 (ч. I), ст. 1780; 2007, № 50, ст. 6247; 2008, № 30 (ч. II), ст. 3616.



15. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (с изменениями от 21 марта, 25 июля 2002 г., 8 декабря 2003 г., 22 июля 2005 г., 3 июня 2006 г., 26 июня 2007 г., 29 апреля 2008 г.) // СЗ РФ, 1999, № 28, ст. 3493; 2002, № 12, ст. 1093, № 30, ст. 3034; 2003, № 50, ст. 4855, № 30 (ч. II), ст. 3128; 2006, № 23, ст. 2382; 2007, № 27, ст. 3213; 2008, № 18, ст. 1941.

16. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (с изменениями от 3 июня, 18 декабря 2006 г., 30 октября 2007 г., 23 июля 2008 г.) СЗ РФ, 2005, № 30 (ч. II), ст. 3127; 2006, № 23, ст. 2383, № 52 (ч. I), ст. 5498; 2007, № 45, ст. 5417; 2008, № 30 (ч. II), ст. 3616.

17. Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (с изменениями от 15 июля 1992 г., 24 декабря 1993 г., 27 января 1995 г., 20 апреля 1996 г., 21 июля 1998 г., 30 апреля, 17 июля, 20 ноября 1999 г., 7 августа 2000 г., 29 декабря 2001 г., 25 июля 2002 г., 10 января 2003 г., 22 августа 2004 г., 31 декабря 2005 г., 29 декабря 2006 г., 18 октября 2007 г., 23 июля, 25 декабря 2008 г., 3 июня, 24 июля 2009 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1991, № 18, ст. 566.

18. Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (с изменениями от 10 июля, 7 августа, 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 25 июня, 24 декабря 2002 г., 10 января, 5 апреля, 7 июля, 23 декабря 2003 г., 22 августа, 29 декабря 2004 г., 21 апреля, 31 декабря 2005 г., 6, 18 июля, 16 октября, 3 ноября, 29 декабря 2006 г., 6 января, 9 февраля, 20 апреля, 13 июля, 18, 24 октября, 1 декабря 2007 г., 28 февраля, 24 апреля, 15, 23 июля, 25 декабря 2008 г., 10, 13 февраля, 18 июля, 2 августа 2009 г.) // СЗ, 1996, № 35, ст. 4135.

19. Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (с изменениями от 24 декабря 1993 г., 13 января 1996 г., 16 ноября 1997 г., 20 июля, 7 августа, 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 13 февраля, 21 марта, 25 июня, 25 июля, 24 декабря 2002 г., 10 января, 7 июля, 8, 23 декабря 2003 г., 5 марта, 30 июня, 20 июля, 22 августа, 29 декабря 2004 г., 9 мая, 18, 21 июля, 31 декабря 2005 г., 16 марта, 6 июля, 3 ноября, 5, 28, 29 декабря 2006 г., 6 января, 5, 9 февраля, 20 апреля, 26, 30 июня, 21 июля, 18, 24 октября, 1 декабря 2007 г., 28 февраля, 24 апреля, 23 июля, 27 октября, 25 декабря 2008 г., 10, 13 февраля, 3 июня, 17 июля 2009 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 30, ст. 1797.

20. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 19 июня, 12 августа, 28, 29, 30 декабря 2004 г., 18 апреля, 29 июня, 21 июля, 12 октября, 27, 31 декабря 2005 г., 2, 15 февраля, 3 июня, 18, 25, 27 июля, 16 октября, 1, 4, 29 декабря 2006 г., 2 марта, 26 апреля, 10 мая, 15, 18 июня, 21 июля, 18 октября, 4, 8 ноября 2007 г., 10 июня, 23 июля 2008 г.) // СЗ РФ, 2003, № 40, ст. 3822; 2004, № 25, ст. 2484; № 33, ст. 3368; 2005, № 1, ст. 9, 12, 17, 25, 37; № 17, ст. 1480; № 27, ст. 2708; № 30, ст. 3104, 3108; № 42, ст. 4216; 2006, № 1, ст. 9, 10; № 6, ст. 636; № 8, ст. 852; № 23, ст. 2380; № 30, ст. 3296; № 31, ст. 3427, 3452; № 43, ст. 4412; № 49, ст. 5088; № 50, ст. 5279; 2007, № 1, ст. 21; № 10, ст. 1151; № 18, ст. 2117; № 21, ст. 2455; № 25, ст. 2977; № 26, ст. 3074; № 30, ст. 3801; № 43, ст. 5084; № 45, ст. 5430; № 46, ст. 5553; 2008, № 24, ст. 2790; № 30 (ч. II) ст. 3616; № 48, ст. 5517; № 49, ст. 5744; № 52, ст. 6229, 6236.

21. Указ Президента от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями от 20 мая 2004 г., 15 марта, 14 ноября, 23 декабря 2005 г., 27 марта 2006 г., 15 февраля, 24 сентября 2007 г., 12 мая, 7 октября 2008 г.) // СЗ РФ, 2004, № 11, ст. 945; № 21, ст. 2023; 2005, № 12, ст. 1023; № 47, ст. 4880; № 52 (ч. III), ст. 56904; 2006, № 14, ст. 1509; 2007, № 8, ст. 978.

22. Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ от 19 мая 2008 г. № 20, ст. 2290; № 22 ст. 2544; № 30 (ч. II), ст. 3619; № 37, ст. 4181; № 41, ст. 4653; № 42, ст. 4788; № 49, ст. 5768; № 52 (ч. I), ст. 6366; 2009, № 1, ст. 95.

23. Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями от 28 апреля 2008 г.) // 2007, № 27, ст. 3256; 2008, № 18, ст. 2002.

24. Постановление Правительства РФ от 26 января 2005 г. № 40 «Об утверждении Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (с изменениями от 14, 19 марта 2005 г., 1 февраля, 21 апреля 2006 г., 25 октября 2007 г., 29 мая, 5 июня, 13 октября, 7 ноября, 29 декабря 2008 г., 27 января, 31 марта 2009 г.) // СЗ РФ, 2005, № 5, ст. 390.

25. Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» (утв. Постановлением Правитель-

ства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848) (с изменениями от 31 мая 2006 г., 9 июля 2007 г., 10 апреля 2008 г., 17 марта 2009 г.) СЗ РФ, 2001, № 51, ст. 4895; 2006, № 30, ст. 3387; 2007, № 29, ст. 3713; 2008, № 17, ст. 1879, № 29 (ч. I), ст. 3510; 2009, № 13, ст. 1553.

26. Постановление Правительства РФ от 7 ноября 2008 г. № 815 «Об утверждении Правил предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации в форме субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации, или на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов» // СЗ РФ, 2008, № 46, ст. 5338.

27. Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ 2008, № 24 ст. 2867; № 46 ст. 5337; 2009, № 3 ст. 378.

28. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями от 15 апреля, 19 июня, 16 июля, 23 октября, 4 декабря 1998 г., 21 апреля, 21, 29 сентября, 26 ноября 1999 г., 18, 19 января, 15 марта, 19 мая, 2, 28 июня, 7 июля, 4, 27 октября, 6, 15, 22 декабря 2000 г., 14 марта, 5 апреля, 13, 22 июня, 13, 19 декабря 2001 г., 8 февраля, 13, 20 марта, 20, 27 сентября, 23 октября, 15 ноября, 11, 15 декабря 2002 г., 12 февраля, 2 апреля, 23 мая, 29 декабря 2003 г., 16 января, 11, 13, 20 февраля, 19, 24 марта, 2, 23 апреля, 21 мая, 9 июля, 10 ноября 2004 г., 2, 18 февраля, 2, 30 марта, 10, 17 июня, 8 июля 2005 г., 10 марта, 17 ноября 2006 г., 20, 27 апреля, 14 июня, 9 октября, 24 декабря 2007 г., 16 января, 6 февраля, 2, 25 апреля, 21 мая, 11 июня, 10 октября, 21 ноября, 10, 26 декабря 2008 г., 28 января, 11, 25 февраля, 18 марта, 15, 24 апреля 2009 г.) // СЗ РФ, 1998, № 7, ст. 801.

29. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р) // СЗ РФ, 2008, № 47, ст. 5489.

## II. Список использованной литературы

*Аганбегян А.Г., Шнипер Р.И.* Методологические положения разработки крупных территориальных программ. Новосибирск: Наука, 1986.

*Автономов А.С.* Правовая онтология политики. К построению системы категорий. М.: 1999.

*Алаев Э.Б.* Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. М.: Мысль. 1983.

*Алексеев О.И. и др.* Институциональные механизмы регионального развития // Казанский федералист. 2002. Лето. № 3.

*Алексеев А.И., Зубаревич Н.В.* Кризис урбанизации: формирование нового образа жизни // Проблемы прогнозирования. 2000. Вып. 4.

*Амитан В.Н., Финагин В.В., Лукьянченко О.О.* Социально-экономическое развитие городов промышленного региона // Под ред. В.Н. Амитана. Донецк: Юго-Восток, 2002.

Анализ тенденций развития регионов России: типология регионов, выводы и предложения. М., 1996.

Анализ тенденций развития регионов России в 1992–1995 годах // Вопросы экономики. 1996. № 6.

*Антонюк В.С.* Стратегия развития современного города // Труд и социальные отношения. 2003. № 14.

*Артоболевский С.С.* Государство и кризисные территории в Российской Федерации. М., 2000.

*Артоболевский С.С.* Региональная политика, направленная на снижение территориальных экономических и социальных диспропорций в Российской Федерации (проект концепции) // Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии / Под ред. В.Е. Селиверстова и Д. Юилла. Новосибирск: Экор, Сибирское соглашение, 2000.

*Артоболевский С.С.* Цели, объекты и методы региональной политики в развитых капиталистических странах // Известия АН СССР. Сер. географич. 1989. № 4.

*Байке О., Берг Л., Браукн Э.* Экономические стратегии активных городов / Под ред. Б.М. Гринчеля. СПб.: Наука, 2002.

*Байков В.А., Урсул А.Д.* Стратегия перехода города к устойчивому развитию / Под ред. К.Б. Норкина. М.: Московский проект программы ООН устойчивого развития городов. 1999.

*Бандман М.К.* Территориально-производственные комплексы: теория и практика предплановых исследований. Новосибирск: Наука, 1980.

*Баранова К.К.* Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Дело и Сервис, 2000.

*Барбаиш Н.Б.* Методика изучения территориальной дифференциации городской среды. М.: Б.и., 1986.

*Бачурина С.С.* Мегалополис: методы и модели управления процессами комплексной реконструкции сложившейся застройки. М.: СИНТЕ, 2004.

*Битюкова В.Р.* Социально-экологические проблемы развития городов России. М.: УРСС, 2004.

*Будевиль Ж.* Экономические зоны. Изд-во P.U.F. Собрание «Что я знаю?», № 950, Париж, 1961.

*Букина Т.В., Коробейников А.М., Нечаев В.М., Пыткин А.Н.* Стратегия социально-экономического развития Пермской области / Под общ. ред. д.э.н. А.Н. Пыткина. Пермь, 1999.

*Бурак П.И.* Производственные зоны крупных городов России: механизмы регулирования развития. М.: Альфа-Доминанта, 2003.

*Бурак П.И.* Реорганизация производственных территорий города Москвы. Экономические, организационные и градостроительные аспекты. М.: Экономика, 2005.

*Бутов В.И., Игнатов В.Г., Кетова Н.П.* Основы региональной экономики. Учебное пособие. Москва, Ростов-на-Дону: Изд. центр «МарТ», 2000.

*Валентей С.Д.* Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998.

*Валитова Л., Тамбовцев В.* Приоритеты региональной политики в России: эмпирический анализ // Доклады РЕЦП. Российско-европейский центр экономической политики. М., 2005. № 5 (9).

*Вардомский Л.Л., Скатерщицкова Е.Е.* Внешнеэкономическая деятельность регионов России. М., АРКТИ, 2002.

*Вендина О.И., Аксенов К.Э.* Москва и Санкт-Петербург: реорганизация городского пространства как индикатор изменения модели развития // Проблемы прогнозирования. 1990. Вып. 5.

*Ветров Г.Ю.* Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований. М.: Фонд «Институт экономики города», 2002.

*Ветров Г.Ю.* Оценка муниципальных программ. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003.

*Ветров Г.Ю.* Планирование экономического развития на уровне города. М.: Фонд «Институт экономики города», 1998.

*Виришилас Р.* Региональная политика // Республика. 1999. 1 июля (URL: <http://www.press.It>).

*Воробьева В.В., Есикова Т.Н., Ионова В.Д., Малов В.Ю.* Пространственный аспект стратегии развития азиатской части России: формирование северного широтного пояса экономического развития страны. Новосибирск, 2004.

*Воронин А.Г.* Муниципальное хозяйствование и управление: проблемы теории и практики. М.: Финансы и статистика, 2002.

*Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н.* Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998.

*Воротилов В.А.* Региональная экономика: российская модель. СПб., 2000.

*Гаврин А.С.* Социальное управление монофункциональным городом. М., 2000.

*Гапоненко А.Л.* Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. М.: РАГС, 2001.

*Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И.* Основы региональной политики: Учебник. СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1998.

*Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И.* Основы региональной политики. СПб., 1998.

*Глазырин М.В.* Муниципальная самоорганизация: Основное звено территориального хозяйствования и самоуправления. М.: Наука, 2003.

*Глазырин М.В.* Формирование муниципальных производственно-социальных комплексов. М.: ЦЭМИ РАН, 2004.

*Гожеляк К., Яловецкий Б.* Стратегия развития и региональная политика Польши // Белорусский экономический журнал. 1998. № 2.

*Голубицкая М.В., Санин И.И.* Социально-экономическое положение регионов России (оценка современного состояния, проблемы, перспективы). М.: Сатурн-С, 2001.

Государственная экономическая политика и экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике. В 5-ти т. М.: Научный эксперт, 2008.

Государственно-территориальное устройство России: экономические и правовые основы / Под ред. А.Г. Гранберга, В.В. Кистанова. М.: ДеКА, 2003.

*Гохберг М.Я.* Федеральные округа Российской федерации: анализ и перспективы экономического развития. М.: Финансы и статистика, 2002.

*Градов А.П., Кузин Б.И., Медников М.Д., Соколицын А.С.* Региональная экономика. Принципы и модели управления предпринимательским климатом. СПб.: Питер, 2003.

*Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики. М.: ГУ — ВШЭ, 2003.

*Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики: Учебник для вузов. М.: ГУ — ВШЭ, 2000.

*Гранберг А.Г.* Региональная политика в программе экономических реформ. М., 1995.

*Гранберг А.Г., Кистанов В.В. и др.* Государственно-территориальное устройство России. М.: ДеКА, 2003.

*Гранберг А., Масакова И., Зайцева Ю.* Валовой региональный продукт как индикатор дифференциации экономического развития регионов // Вопросы статистики. 1988. № 8.

*Гранберг А.Г., Суслов В.И.* Коалиционный анализ многорегиональных систем: теория, методология, результаты анализа. Новосибирск, 1993.

*Гранберг А.Г., Штульберг Б.М. и др.* Оценка потенциальных очагов региональных кризисных ситуаций. М.: СОПСИЭС, 1997.

*Гранберг А.Г., Штульберг Б.М., Кичеджи В.Н.* Стратегии макрорегионов России. Методологические подходы, приоритеты и пути реализации / Под ред. А.Г. Гранберга. М.: Наука, 2004.

*Гришин В.И.* О федеральных целевых программах регионального развития // Финансы. 2002. № 4.

*Гришин В.И.* Региональная экономическая политика в условиях формирования экономики Российской Федерации (проблемы, теория, практика,; Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2005.

*Гуртов В.А., Березин Л.Я., Матвеев В.А. и др.* Приоритеты экономического развития субъектов Российской Федерации. М.: Кучково поле, 2005.

Депрессивные регионы в контексте экономической политики России: Материалы парламентских слушаний Комитета Государственной думы по делам Федерации и региональной политике от 7 дек. 2000 г. Прил.: Стеногр. Рекомендации парламент. слушаний. Проект.

*Дмитриева О.Г.* Региональная экономическая диагностика. СПб., 1992.

Долговременные принципы развития экономики Сибири / Под ред. А.Г. Гранберга, В.В. Кулешова. Новосибирск, 1996.

Долгосрочное прогнозирование территориального экономического развития России. М., 2002.

Долгосрочное прогнозирование территориального экономического развития России: Методологические основы и прогноз на период до 2015 г. М.: СОПС, 2002.

*Евсеев А.В., Зверев В.С., Унтура Г.А.* Интеграционные процессы в экономике региона. Новосибирск, 1996.

*Еремеева Л.Н.* Методические рекомендации по подготовке городских программ социального и экономического развития малых и средних городов. М.: Московский общественный научный фонд, 2000.

*Ерошенко Н.Н.* Опыт самоуправления территорий за рубежом. Киев, 1992.

*Ефимова Л.А., Макарова С.Д., Малкина М.Ю.* Теоретические, методологические и практические аспекты бюджетного федерализма в системе взаимоотношений: Федеральный центр — субъект Федерации — муниципальное образование. Н. Новгород: Нижегородский госуниверситет, 2004.

*Иванов В.В.* Автономные округа в составе края, областей — феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование). М.: Изд-во МГУ, 2002.

*Иванов И.Д.* Европа регионов. М.: Международные отношения, 1998.

*Иванов В.В., Коробова А.Н.* Муниципальный менеджмент. Справочное пособие. М., 2002.

*Иванченко Л.А.* Приоритеты региональной экономики. М.: Фонд «За экономическую грамотность», 1998.

*Иванченко Л.А.* Российский федерализм в контексте региональных интересов: проблемы и решения. СПб.: Санкт-Петербургская академия управления и экономики, 2006.

*Изард У.* Методы регионального анализа: введение в науку о регионах. М.: Прогресс, 1966.

*Изард У.* Региональные исследования за рубежом. М., 1973.

*Ильин И.А.* Развитие городов и систем расселения. М.: Master, 2004.

*Ильин И.А.* Экономика городов: Региональный аспект развития. М.: Наука, 1982.

*Ильин И.А.* О новых подходах к разработке схем территориального развития и градостроительства. М.: РА АСН, 2004.

*Исляев Р.А.* Региональная среда производства и жизнедеятельности как фактор региональной политики. Ч. 2. Альметьевск: Санкт-



Петербургский государственный инженерно-экономический университет. 2002.

*Ильин И.А.* Социальное строительство на территории России. М., Наука, 2006.

*Калугина З.И.* Парадоксы аграрной реформы в России. Социологический анализ трансформационных процессов. Новосибирск, 2000.

*Каранетян Л.М.* Федеративное устройство Российского государства. М.: НОРМА, 2001.

*Кисельников А.А.* Зарубежный опыт проведения рыночных реформ и управления региональной экономикой. Новосибирск, 1998.

*Кисельников А.А.* Субъекты Федерации: управление в период реформ. Новосибирск: Сибирское соглашение, 2002.

*Кистанов В.* Повысить интерес регионов к объединению // Российская Федерация сегодня. 2006. № 10.

*Кистанов В.* Система территориального регулирования // Экономист. 1999.

*Кистанов В.В.* Федеральные округа России: важный шаг в укреплении государства. М.: «Экономика», 2000.

*Клейнер Г.Б. и др.* Реформирование предприятий: концепция, модель, программа. М.: Бизнес-Тезаурус, 1998.

*Климанов В.В.* Региональное развитие и экономическая самостоятельность субъектов Российской Федерации. М.: УРСС, 2000.

*Климов А.А.* Особенности обоснования процесса укрупнения российских регионов // Сб. докладов «Методы обоснования перспектив развития регионов». М.: СОПС, 2004.

*Климов А.А.* Проблемы депрессивных и отсталых территорий в Российской Федерации. М.: Изд. Госдумы, 2003.

*Климов А.А.* Проблемы законодательного обеспечения административно-территориального устройства Российской Федерации // Законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации. Практика. Мнения. Проблемы. Информационно-методический бюллетень. Вып. 4 (26). М.: Изд. Госдумы, 2002.

*Клисторин В.И.* Методология анализа налогово-бюджетной и региональной политики на субфедеральном уровне. Новосибирск, 2004.

*Клисторин В.И., Новикова Т.С., Сустицын С.А.* Совершенствование межбюджетных отношений в регионе. Новосибирск, 2000.

Козаков Е.М. (отв. ред.). Экономическая безопасность региона: единство теории, методологии исследования и практики. Екатеринбург. Изд-во Уральского университета, 1997.

Колосовский Н.Н. Теория экономического районирования. М.: Мысль, 1969.

Комаров М.П. Инфраструктура регионов мира. СПб., 2000.

Конев Ю.М. Проблемы законодательного обеспечения государственной региональной политики // Федеральный центр и субъекты Федерации. Противостояние или взаимодействие. Сб. статей и документов. М.: Изд. Госдумы, 2001.

Конкурентные преимущества Ярославской области. Ярославль, Администрация Ярославской области / Проект ТАСИС СМЕРУС 9503, 1999.

Конституция государств Европейского союза. М.: Изд. группа «ИНФРА-М-НОРМА», 1997.

Концепция развития и размещения производительных сил Российской Федерации в 1993–2000 гг. М.: СОПС и ЭС Минэкономики и Госкомсотрудничество РФ, 1993.

Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах: Одобрена Постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862 // Собрание законодательства РФ. 10.08.1998 г. № 32. ст. 3905.

Концепция совершенствования региональной политики Российской Федерации. Минрегионразвития РФ, 2008.

Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. Минрегионразвития РФ, 2008.

Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М.: ОАО «Издательский дом «Городец». 2004. 592 с.

Котилко В.В. Региональная экономическая политика: Учебное пособие. М.: Издательство РДЛ, 2001.

Кузнецова О. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: КомКнига / URSS. 2005.

Куперштох В.Л., Соколов В.М., Суспицын С.А. и др. Методические основы выделения депрессивных и отсталых регионов. М., 1996.

Лавровский Б.Л. Региональная асимметрия в Российской Федерации: измерение и регулирование // Региональная политика, направлен-

ная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. Новосибирск: Экор. Сибирское соглашение, 2000.

*Лавровский Б.Л.* Территориальная дифференциация и подходы к ее ослаблению в Российской Федерации // Экономический журнал ВШЭ, № 4, 2003.

*Лаженцев В.Н.* Территориальное развитие. Методология и опыт регулирования. СПб.: Наука, 1996.

*Лапин В.А., Любовный В.Я.* Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М.: Дело, 2005.

*Лапто Г.М.* География городов. М.: Владос. 1997.

*Ларина Н.И.* Государственное регулирование регионального развития: Мир, Россия, Сибирь... Новосибирск, 2005.

*Ларина Н.И.* Задачи и методы региональной политики субъектов федерации в странах рыночной экономики // Регион: экономика и социология. 1994. № 4.

*Ларина Н.И., Кисельников А.А.* Региональная политика в странах с рыночной экономикой. Курс лекций / НГАЭиУ. М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1998.

*Лексин В.Н.* Административная реформа и оценка качества государственного управления / Труды ИСА РАН, 2006. Т. 22.

*Лексин В.Н.* Две конституции // Свободная мысль. 1995. № 3.

*Лексин В.Н.* Идеология административной реформы и первый этап ее реализации / «Российский экономический журнал», 2006, № 3.

*Лексин В.Н.* Информационные аспекты организации взаимодействия органов исполнительной власти «центра» и регионов. — «Институциональный, правовой и экономический федерализм», 2006, № 5.

*Лексин В.Н.* Информационные аспекты организации взаимодействия органов исполнительной власти «центра» и регионов // Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации (Бюлл. Программы сотр. ЕС и России), № 3, 2006.

*Лексин В.Н.* Исполнительная власть федеративной России / «Российский экономический журнал», 2006, № 2.

*Лексин В.Н.* Лекции по экономике города и муниципальному управлению // Российский экономический журнал. 2005, № 7–8.

*Лексин В.Н.* Местная власть и хозяйствующие субъекты в новой политической и экономической ситуации // Территориальное развитие как объект исследования и регулирования. М.: Труды ВНИИСИ РАН, 1991.

*Лексин В.Н.* Местное общественное самоуправление: идея, практика, проблемы // Проблемы формирования гибких организационных систем управления. М.: Труды ВНИИСИ РАН, 1990.

*Лексин В.Н.* Мир человека в пространстве власти: социальные обязательства государства как предмет социальной политики и социальных реформ. Мир России. 2005, № 3.

*Лексин В.Н.* Новейшая российская регионалистика. «Российский экономический журнал». 2006, № 7–8.

*Лексин В.Н.* Новый российский федерализм // Федерализм в России и Канаде: Торонто-Москва, 2004.

*Лексин В.Н.* Новый этап реализации административной реформы / «Российский экономический журнал», 2006, № 4.

*Лексин В.Н.* Об институциональных аспектах федеративных отношений / «Государственная власть и местное самоуправление», 2006, № 3.

*Лексин В.Н.* О некоторых возможностях организационно-правового упорядочения налоговой политики // Вопросы реформирования налоговой системы России. М.: Российский фонд правовых реформ, 1997.

*Лексин В.Н.* Принципы экономического регулирования территориального развития // Формирование и развитие экономической системы территориального управления. М.: Труды ВНИИСИ РАН, 1990.

*Лексин В.Н.* Пространство власти и мир человека: эволюция территориальной организации общества в России конца 20 — начала 21 вв. Мир России. 2005, № 1.

*Лексин В.Н.* Региональная диагностика // Российский экономический журнал. 2003, № 9–10.

*Лексин В.Н.* «Региональные столицы» в экономике и социальной жизни России. «Вопросы экономики», 2006, № 7.

*Лексин В.Н.* Федеративная Россия и ее региональная политика. М.: ИНФРА-М, 2008. 352 с.

*Лексин В.Н.* «Социальное государство»: фантом и реальность. Труды ИСА РАН. Т. 11. «Теория и практика системных преобразований», 2005.

*Лексин В.Н.* Феномен «федерального присутствия» в политической культуре современной России // Федерализм, 2005, № 4.

*Лексин В.Н.* «Экономика удвоения» и ее территориальные последствия. Федерализм, 2005, № 3.

*Лексин В.Н.* Феномен конкурентоспособности регионов в условиях глобальной экономики. Российский экономический журнал. 2005, № 4.

*Лексин В.Н., Андреева Е.Н.* Региональная политика в контексте новой российской ситуации и новой методологии ее изучения. М.: Изд. Группа Прогресс, Изд-во Экопрос, 1993.

*Лексин В.Н., Андреева Е.Н.* Территориальная дезинтеграция России // Российский экономический журнал. 1992. № 5.

*Лексин В.Н., Андреева Е.Н., Попов К.Н. и др.* Принципиальные подходы к разработке концепции реабилитации экстремальной среды в условиях Российского Севера. М.: Госкомсевер — ИСА РАН, 1996.

*Лексин В.Н., Андреева Е.Н., Ситников А.И. и др.* Что такое региональная политика, зачем она нужна и есть ли она у нас? // Российский экономический журнал. 1993. № 9.

*Лексин В.Н., Зайончковская Ж.А., Кузнецова О.В. и др.* Новое освоение Сибири и Дальнего Востока. М., СВОП, 2001.

*Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н.* Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. М., Изд. «Европроект» 2006. 352 с.

*Лексин В.Н., Мазаев В.Д., Ситников А.И. и др.* Между миром и войной. Угрожает ли бюджетная самостоятельность регионов государственной целостности России? // Федерация. 1993. № 22, 23.

*Лексин В.Н., Мильнер Б.З., Швецов А.Н.* Государственная собственность в динамике рыночных перемен // Российский экономический журнал. 1993. № 11.

*Лексин В.Н., Мильнер Б.З., Швецов А.Н.* Концепция управления федеральной собственностью // Вопросы экономики. 1993. № 10.

*Лексин В.Н., Мильнер Б.З., Швецов А.Н.* Экономические отношения и управление в условиях федерализма // Вопросы экономики. 1994. № 9.

*Лексин В.Н., Петров В.П.* Административные преобразования в регионах России / В кн. «Институциональный, правовой и экономический федерализм», М., 2006. Изд. «Европроект». С. 112–126.

*Лексин В.Н., Пика А.И., Андреева Е.Н. и др.* Неотрадиционализм и развитие малочисленных народов Севера. М.: РАН. Международная рабочая группа по делам коренного населения (IWGIA), 1994. Издание в Канаде, 1999 (на англ. яз.).

*Лексин В.Н., Ситников А.И.* К вопросу о методологическом обосновании целей и концепции организационного развития государственных систем управления и переходный период // Территориальное развитие как объект исследования и регулирования. М., Труды ВНИИСИ РАН, 1991.

*Лексин В.Н., Ситников А.И., Швецов А.Н.* Как децентрализовать бюджетно-налоговую систему в интересах Федерации и ее субъектов // Российский экономический журнал. 1993. № 3.

*Лексин В.Н., Ситников А.И., Швецов А.Н.* Реформа территориально-хозяйственных отношений // Реформа без шока. Выбор социально приемлемых решений. М., 1992.

*Лексин В.Н., Ситников А.И., Швецов А.Н.* Территориальные предпосылки и ограничения проведения реформ // Реформа без шока. Выбор социально приемлемых решений. М., 1992.

*Лексин В.Н., Ситников А.И., Юнина О.* Системное регулирование территориального развития: экономико-правовой аспект. М.: ВНИИ-СИ РАН, 1990.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Бюджет и межбюджетные отношения: Системная модернизация российской модели бюджетного федерализма. Концепция и рекомендации. М.: ГУ — ВШЭ, 1999.

*Лексин В., Швецов А.* Бюджетное планирование: проблемы обеспечения информацией и нормативами (гл. 17). / В кн. «Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика». М., 2006. Изд. «Весь мир» (Институт Всемирного Банка).

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* «Бюджетный федерализм» в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. 1998. № 3.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* «Бюджетный федерализм» — гарант устойчивости государственного устройства страны // Юридический вестник. 1997. № 16.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Бюджетный федерализм: диалектика централизации и децентрализации (материалы к лекциям и семинарам) // Российский экономический журнал. 2002, № 7.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Восточные территории в социально-экономическом и политическом пространстве России // Стратегия для России. М., Вагриус, 2002.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Городская Россия — проблемное воплощение реформ // Российский экономический журнал. 2002, № 1, 2.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государственная поддержка городов в связи с кризисом и реструктуризацией отраслей и предприятий // Территориальные аспекты процессов хозяйственного развития. М.: Эдиториал УРСС, 2003.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государственная поддержка депрессивных территорий как предмет правового регулирования // Материалы

парламентских слушаний «О депрессивных территориях в Российской Федерации. Пути выхода из кризиса». М., 1997.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государственное регулирование и селективная поддержка регионального развития // Российский экономический журнал. 1994. № 5–8.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государственное регулирование территориального развития России // Путь в XXI век: стратегические проблемы и перспективы российской экономики / Рук. авт. колл. Д.С. Львов. Отд. экономики РАН; Науч.-ред. совет изд-ва «Экономика». М.: ОАО Изд. «Экономика», 1999.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: Эдиториал УРСС, 1997. 372 с. (2-е, 3-е, 4-е, 5-е стереотипные издания в 1999 г., 2000 г., 2001 г., 2003 г.).

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Депрессивные территории и механизмы их санации // Российский экономический журнал. 1995. № 1.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Депрессивные территории: прежние проблемы и новые варианты их решения // Российский экономический журнал. 2002, № 9.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Институциональные аспекты разработки и реализации государственной региональной политики // Актуальные проблемы государственного и регионального развития. М.: Эдиториал УРСС, 1999.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Институциональные и экономические механизмы государственной региональной политики // Региональное развитие: опыт России и Европейского союза / Рук. авт. колл. и отв. ред. А.Г. Гранберг. М.: ЗАО «Изд-во «Экономика». 2000.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Как перестраивается социальная инфраструктура шахтерских городов и поселков // Человек и труд. 1998. № 8.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Муниципализация социальных объектов предприятий // Муниципалитет. 1998. № 7–8.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Муниципализация социальных объектов предприятий в контексте реформы бюджетно-налоговых отношений // Труды Первой Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития российского федерализма». М., 1998.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Муниципализация социальных объектов предприятий: городам нужна поддержка // Проблемы городов

переходных экономик. (Приложение к журналу «Эра городов»). Лето 1999.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Муниципализация социальных объектов приватизированных предприятий // Российский экономический журнал. 1995. № 5–6.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Муниципальная Россия (в 5-ти т., 12 книгах). М., 2001–2002 гг. Изд. Эдиториал УРСС.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* «Незаметная реформа»: передача социальных объектов предприятий в муниципальную собственность // Российский экономический журнал. 1998. № 1–2.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Новое освоение Сибири и Дальнего Востока // Стратегия для России. М., Вагриус. 2002.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Новые проблемы российских городов. Муниципализация социальных объектов: правовые и финансовые решения. М.: Эдиториал УРСС, 1999.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Общая теория реформ. Контуры проблемы и система исследования // Теория и практика организации проведения реформ. М.: Эдиториал УРСС, 1995.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья первая. Постановка проблемы // Российский экономический журнал. 1999. № 4.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Общегосударственная система стратегического планирования территориального развития / Труды ИСА РАН, 2006. Т. 22.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья вторая: Проблемы территориальной целостности, дифференциации и дезинтеграции // Российский экономический журнал. 1999. № 11, 12.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* О системной модернизации российского «бюджетного федерализма» // Вторая Международная конференция по федерализму. М., 1997.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Оценка состояния и направления системной модернизации российской модели «бюджетного федерализма» и межбюджетных отношений // Труды Первой Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития российского федерализма». М., 1998.



*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Правовые аспекты нового этапа столичной приватизации // Московское имущество: обретение хозяина и интересы города. М., 1995.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Приоритеты региональной политики. Вопросы методологии анализа и оценок // Российский экономический журнал. 1995. № 2–3.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Проблемы и перспективы реформирования межбюджетных отношений // Экономические реформы в регионах Российской Федерации: опыт и перспективы. М.: Институт современной политики, 1998.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Проблемы ресурсного обеспечения местного самоуправления сквозь призму зарубежного опыта // Местная экономика. 2002, № 1–2.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Программные методы регулирования территориального развития // Российский экономический журнал. 1996. № 2.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Разработка и реализация стратегических планов углепромышленных муниципальных образований // Уголь, 2004, № 3.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Распределение предметов ведения и полномочий в социальной сфере между федеральными, региональными и местными органами власти // Реформирование социальной среды в условиях перехода к рыночной экономике: Учебное пособие. М.: Изд-во РАГС, 1998.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Распределение социальных обязательств государства между федеральным, региональным и местным уровнями // Российский экономический журнал. 2001, № 2.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Региональная политика и формирование земельного рынка // Российский экономический журнал. 1994. № 2, 3.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Региональная Россия начала века: новая ситуация и новые подходы к ее исследованию и регулированию // Российский экономический журнал. 2004, № 4.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Региональные аспекты социальной политики и реформирования отраслей социальной сферы // Проблемы реформирования социальных и хозяйственных систем: региональные и отраслевые аспекты. М.: Эдиториал УРСС, 1998.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Региональные бюджетно-налоговые системы // Российский экономический журнал. 1994. № 1; 1993. № 12.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Региональные и местные займы в контексте финансово-бюджетной реформы // Российский экономический журнал. 1998. № 6.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Региональные коллизии функционирования социальных объектов // Российский экономический журнал. 1996. № 8.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Региональные программы в новейшей реформационной ситуации // Российский экономический журнал. 2000, № 8.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Реформационные процессы в жизни общества. Условия успешной организации и причины неудач // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник. М.: Наука, 1996.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Российская регионалистика на исходе XX века // Российский экономический журнал. 2000, № 10.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Российский «бюджетный федерализм»: кризис действующей и контуры предлагаемой модели // Федерализм и региональная политика. 1998. Вып. 1.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Российский федерализм: от сути — к форме // Российский экономический журнал. 2004, № 5–6.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Реформирование территориального устройства России. Труды ИСА РАН. «Теория и практика системных преобразований». Т. 11. 2005.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* «Русское чудо» районного масштаба // Научный парк. 1996. № 1.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Сибирь и Дальний Восток в социально-экономическом и политическом пространстве России // Стратегия для России: Повестка дня для Президента–2000. М.: Вагриус, 2000.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Смысл и механизмы государственного регулирования территориального развития // Российский экономический журнал. 1997. № 3–4.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Состояние и перспективы развития бюджетных отношений в России // Бюджетные отношения в Российской Федерации: Новые подходы к анализу и правовому регулированию / Составление и общая редакция В.Н. Лексина и А.Н. Швецова. М.: Формула права, 2001.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Состояние и проблемы содержания социальных объектов, переданных в муниципальную собственность. М.: Всемирный банк, 1996.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Социальная разгрузка депрессивных территорий: северный вариант. Вопросы экономики. 2001, № 11.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Социальные обязательства государства, социальная политика и социальные реформы // Российский экономический журнал. 2001, № 1.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Специфика социально-экономической ситуации в Москве и ее учет при разгосударствлении городского имущества // Московское имущество: обретение хозяина и интересы города. М., 1995.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Становление института социальных стандартов: федеральный, региональный и муниципальный аспекты // Российский экономический журнал. 2002, № 3.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Становление региональных и местных займов // Федералист. 1998. № 1.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Стереотипы и реалии российского бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2000, № 1.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Сущность, проблемы и механизмы организации системы мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем // Социально-экономические процессы переходного периода. М.: Эдиториал УРСС, 1999.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Территориальное устройство страны и пространственная конфигурация власти // Российский экономический журнал. 2004, № 8.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Технология реформ (разработка и применение их общей организационной теории) // Российский экономический журнал. 1996. № 3, 4.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Трансформация идеологии и практики российского федерализма // Российский экономический журнал. 2003, № 3.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Трансформация федеративного устройства России. Труды ИСА РАН. Т. 10. «Теория и практика системных преобразований». 2004.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Упорядочение управления государственной собственностью в России. Концепция, анализ, рекомендации. М.: ВЭС, 1993.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Человек в реформируемой экономике // Прогнозное социальное проектирование: теоретико-методологические и методические проблемы. М.: Наука, 1994 (2-е изд. 1996).

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Экономические аспекты федеративных отношений: мировой опыт и российская специфика // Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы. М.: Экономика, 2002.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Экономика и федерализм // Российский экономический журнал. 1994. № 10, 11.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н., Андреева Е.Н., Швембергер Ю.Н., Ильина Л.Н., Махлин Е.М.* Арктический мост — международный проект. М.: Научная книга, 1998. 280 с. Издание в Канаде, 2000 (на англ. яз.).

*Лексин В.Н., Швецов А.Н., Подопрюгора В.Н.* Муниципализация социальных объектов приватизированных предприятий в контексте российских экономических реформ // Экономические реформы в регионах Российской Федерации: опыт и перспективы. М.: Институт современной политики, 1998.

*Лексин В.Н., Широбокова А.А., Швецов А.Н.* Регион и рынок. Опыт конкретного исследования // Российский экономический журнал. 1992. № 5.

Лекции по экономике города и муниципальному управлению / Под ред. С. Пузанова. М.: Фонд «Институт экономики города», 2004.

*Линч Кевин.* Образ города. Перевод с англ. В.Л. Глазычева. М.: Стройиздат, 1982.

*Лукинов И.* Концептуальные основы региональной экономической политики // Экономика Украины. 1993. № 1.

*Любовный В.* Роль городов в инновационном пути развития экполитики России // Федерализм. 2004, № 2 1.

*Любовный В.Я., Зайцев И.Ф. и др.* Целевое программирование развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансированию и реализации. М., 2000.

*Лялин А.М.* Управление проектами социально-экономического развития территориальных систем. М.: ГУУ, 2002.

*Малов В.Ю.* Локальные территориальные системы. Новосибирск, 1992.

*Марголин М., Хутыз З.* О мерах государственной поддержки регионального развития // Экономист. 2004. № 12.

*Марков Л.С., Ягольницер М.А.* Кластеры: формализация взаимосвязей в неформализованных производственных структурах. Новосибирск, 2006.

*Марусов Н.Д.* Региональное прогнозирование и региональное развитие. М.: Наука, 1995.

*Маршалова А.С., Марчук Е.А.* Анализ финансово-экономических отношений в регионе. Новосибирск, 1995.

*Маршалова А.С., Новоселов А.С.* Основы теории регионального воспроизводства. М.: Экономика, 1998.

*Маршалова А.С., Новоселов А.С.* Управление экономикой региона. Новосибирск: Сибирское соглашение, 2001.

*Масаков В.М.* Правовые и экономические аспекты взаимоотношений федерального центра и субъектов Российской Федерации. Методические материалы к курсам «Регионоведение» и «Система государственного управления». М.: Проект ТАСИС СМЕРУС 9503, 1998.

Международная конференция «Региональное развитие: многоуровневое управление, бюджетная политика и стратегии регионального развития». Российско-европейский центр экономической политики (РЕЦЭП), представительство ЕС в РФ. Минрегион РФ. 29 марта 2005.

*Межевич М.Н.* Социальное развитие и город (философские и социологические аспекты). Л.: Наука, 1979.

*Мелентьев Б.В.* Региональная экономика в системе управления. Новосибирск, 2003.

Методологические положения подготовки региональных программ различного уровня / Отв. ред. Р.И. Шнипер, А.С. Маршалова, А.С. Новоселов. Новосибирск, 1989.

Методологические положения разработки комплексной схемы развития экономики области, края, АССР / Под ред. Р.И. Шнипера и М.И. Попова. Новосибирск, 1990.

Методологические положения разработки крупных территориальных программ / Под ред. А.Г. Аганбеяна и Р.И. Шнипера. Новосибирск: Наука, 1986.

Методы обоснования перспектив развития регионов / Под ред. Б.М. Штульберга. М., 2004.

*Мильнер Б.З.* Теория организации. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2003.

*Минакир П.А.* Системные трансформации в экономике. Владивосток. 2001.

*Мироненко Н.С.* Страноведение: Теория и методы. М.: Аспект пресс, 2001.

*Михеева Н.Н.* Региональная экономика и управление. Хабаровск, 2000.

Монопрофильные города и градообразующие предприятия: обзорный доклад / Под ред. канд. экон. наук И.В. Липсица. М.: Изд. Дом «Хроникер», 2000.

*Моргачев В.Н.* Формы и методы территориального управления в США и Канаде. М., 1987.

Методические указания к разработке государственного плана развития народного хозяйства СССР. М.: Экономика, 1974.

Методические указания к разработке государственного плана экономического и социального развития СССР. М.: Экономика, 1980.

*Муравьев А.А.* Развитие государственного устройства Российской Федерации как фактор совершенствования системы регионального управления (конституционно-правовой аспект): Автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 2003.

*Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И.* Новые тенденции урбанизации в России // Проблемы прогнозирования. 1999. Вып. 5.

*Нечаева Т.В.* О некоторых проблемах применения в российском законодательстве терминов «региональный» и «местный» / Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации, № 1, 2005.

*Новоселов А.С.* Региональные распределительные отношения: проблемы формирования и регулирования. Новосибирск, 1990.

*Новоселов А.С.* Рыночная инфраструктура региона. Новосибирск: ЭКОР, 1996.

О концепции Стратегии социально-экономического развития регионов России. Письмо Минрегионразвития РФ № 3404-ВЯ/20 от 27.06.05.

*О'Салливан А.* Экономика города: Пер. с англ. В.П. Пипейкина. М.: Инфра-М. 2002.

*Осипов А.К.* Экономика региона: механизм комплексного развития. Екатеринбург, 1996.

Основные положения региональной политики в Российской Федерации. Указ Президента РФ // Собр. Законодательства РФ. 1996. № 23.

*Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М.: 1993.

Очерки государственного регионального программирования экономики в развитых капиталистических странах / Под ред. А.И. Попова, В.С. Торкановского. Л.: Изд-во ЛГУ, 1988.

Очерки истории российской экономической мысли / Под ред. акад. Л.И. Абалкина. М.: Наука, 2003.

Павленко С.Ю. Регионализация и регионализм: пример Сибири // Регион: экономика и социология. 1996. № 1.

Панкрухин А.П. Маркетинг территорий. СПб., 2006.

Парр Дж. Экономика городских агломераций и их границ. Развитие концепции Голдстейна-Гронберга. Экономические модели // Annals of regional science. Berlin, 2004. V. 01. 38, N 1.

Переосмысление развития сферы управления в Новой Европе. Доклад Туринской группы: Европейский фонд образования. Люксембург: Служба официальных публикаций Европейского Сообщества, 1997.

Перфильев С.В., Терехин В.И. Анализ территориального неравенства и бюджетное регулирование территорий. М.: Экономика, 2000.

Перцик Е.Н. География городов (геоурбанистика). М., 1991.

Пешин Н.Л. Муниципальная финансовая система Российской Федерации. М., 2000.

Положение о Министерстве по делам Федерации и национальностей Российской Федерации: Утверждено Постановлением Правительства РФ от 19 января 2000 г. № 45 (URL: [http:// pravitelstvo. gov.ru/institutions/ minfed\\_p\\_txt. html](http://pravitelstvo.gov.ru/institutions/minfed_p_txt.html)).

Положение о Совете государственной региональной политики // Riigi Teataja (RT) — Правовые акты Эстонии. 1995. № 23.

Положение о Территориальном управлении Президента Российской Федерации: Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13 августа 1996 г. № 1163 // Российская газета. 1996, 17 августа.

Полынев А.О. Межрегиональная экономическая дифференциация: методология анализа и государственное регулирование. М.: УРСС, 2003.

Портер М. Международная конкуренция. М.: Международные отношения. 1993.

Проблемные регионы ресурсного типа: прогнозирование и реализация программ нового освоения / Под ред. М.К. Бандмана, В.Ю. Малова. Новосибирск, 1998.

Проблемы комплексного регионального развития России. Кн. 1 и 2. М.: СОПСиЭС, 1996.

Проблемы регионального развития в капиталистических странах: Сб. научн. трудов / Отв. ред. Л.А. Козлов. М.: СОПС при Госплане СССР, 1987.

Прогнозирование социально-экономического развития регионов // Сб. научн. трудов. Минск: НИЭИ Госэкономплана БССР, 1990.

Проект СИРЕНА: влияние государственной политики на региональное развитие / Под ред. С.А. Суспицына. Новосибирск, 2002.

Проект СИРЕНА: методы измерения и оценки региональной асимметрии / Под ред. С.А. Суспицына. Новосибирск, 2002.

Пространственное развитие Пермского края: проблемы и перспективы (Доклад) / Межотраслевой институт региональных исследований (МИРИ). Пермь, 2006.

Пространственные трансформации в российской экономике / Под ред. П.А. Минакира. М.: Экономика, 2002.

*Пчелинцев О.С.* Проблемы социально-экономического обоснования региональной политики // Проблемы прогнозирования. № 1. 2002.

*Пчелинцев О.С.* Региональная экономика в системе устойчивого развития. М., 2004.

*Пчелинцев О.С., Минченко М.М.* Как соединить в формуле расчета трансфертов принципы выравнивания и стимулирования? // Финансы. 1998. № 7.

Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в зарубежных странах. М.: ИНИОН РАН, 1995.

Регион: проблемы планирования и управления / Под ред. А.С. Новоселова. Новосибирск, 2002.

Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии / Под ред. В.Е. Селиверстова и Д. Юилла. Новосибирск: ЭКОР, 2000.

Региональная политика: цели, принципы, средства // Экономика и жизнь. 1993. № 22.

Региональная экономика / Под ред. В.И. Видяпина и М.В. Степанова. М.: ИНФРА-М, 2005.

Региональная экономическая политика: Материалы Экспертного совета Рабочего центра экономических реформ. 24 декабря 1997 г. (URL: <http://wcer.park.ru/ant-mar/3-rep.htm>).

Региональное измерение государственной экономической политики России / Под общ. ред. А.С. Малчинова. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. М.: Научный эксперт, 2008. 200 с.

Региональное развитие: опыт России и Европейского союза / Рук. авт. колл. и отв. ред. А.Г. Гранберг. М.: Экономика, 2000.

Региональные проблемы управления хозяйством (зарубежный опыт) / Под ред. Э.Б. Алаева, С.С. Артоболевского. М., 1990.



Регионы России. Информационно-статистический сборник. Т. 1 и 2. М., Госкомстат России, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.

*Реймер Л.А.* Методологические подходы к обоснованию стратегии развития регионов России. В сб. «Инструменты и методы эффективного развития предприятий, отраслей, регионов». Тюмень, 2005.

*Реймер Л.А.* Стратегия регионального развития и инвестиционная политика. Промышленная политика в Российской Федерации, № 3, 2005.

*Реймер Л.А.* Тенденции и проблематика региональных экономических исследований // Труды Института системного анализа РАН, 2004. Т. 10.

*Ресин В.И., Попков Ю.С.* Развитие больших городов в условиях переходной экономики: Системный подход. М.: Эдиториал УРСС, 2000.

Российский федерализм: генезис, эволюция. Избранные публикации. В 2-х т. / Н.М. Добрынин. — Новосибирск: Наука, 2008.

Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы / Институт экономики РАН, Центр экономики федеративных отношений. Отв. ред. С.Д. Валентей. СПб.: Алетейя, 2008.

*Рябухин С.Н.* Межбюджетные отношения и региональные бюджеты в 2005 г. // ЭКО. 2004.

*Сатаров Г.А. и др.* Региональная политика России: адаптация к разнообразию: аналитический доклад / Под общ. ред. Г.А. Сатарова. М., Фонд ИНДЕМ, 2004. 190 с.

*Селиверстов В.Е.* Региональная политика России и проблемы развития Сибири в условиях переходного периода. Новосибирск, 1993.

*Селиверстов В.Е.* Современные тенденции региональной политики в России // Регион: экономика и социология. 1995. № 3.

*Селиверстов В.Е.* Современные тенденции федерализма и региональной политики в России в условиях укрепления вертикали власти // Казанский федералист. 2004. Весна. № 2 (10).

*Селиверстов В.Е., Бандман М.К., Гузнер С.С.* Методологические основы разработки федеральной программы помощи депрессивным и отсталым регионам // Регион: экономика и социология. 1996. № 1.

*Скатурицкова Е., Цветков В.* Интегральная оценка меры социально-экономического благополучия российских городов: новая методика и результаты ее применения // Российский экономический журнал. 2001. № 5/6.

*Скопин А.* Региональная политика и экономическая безопасность России // Вопросы экономики. 1995. № 1.

Смирнов С.Н. Региональные аспекты социальной политики. М.: Гелиос, 1999.

Смирнягин Л.В., Марьяхина И.С. Проблемы совершенствования (формирования) институциональной структуры государственной региональной политики / Отчет по проекту Тасис EDRUS 9602 «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии». Стадия диагностики (февраль-ноябрь 1999 г.) (URL: [http:tacis.federation.ru/report\\_mariahina.htm](http:tacis.federation.ru/report_mariahina.htm)).

Социальное положение и уровень жизни населения России. М.: Госкомиздат России, 2005.

Социально-экономический потенциал региона: проблемы оценки, использования и управления / Под ред. А.И. Татаркина. Екатеринбург, 1997.

Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. М., 1997.

Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / Под ред. А.Г. Гранберга. М., 2004.

Стратегия для России: повестка дня для Президента-2000 / Совет по военной и оборонной политике, Межрегиональный Фонд информационных технологий и др. (URL: <http://www.svor.ru/book2000/character7.htm>).

Субъекты Федерации и города Сибири в системе государственного и муниципального управления / Под ред. А.С. Новоселова. Новосибирск, 2005.

Сулакишин С.С. Системная методология проектирования государственно-управленческих решений (государственных политик) // Проблемы современного государственного управления в России. Вып. 1. М., 2006.

Сурин В.С., Лавров А.М. Реформирование экономики: Региональные аспекты. Кемерово, 1994.

Суслов В.И. Измерение эффектов межрегиональных взаимодействий. Новосибирск: Наука, 1991.

Суспицын С.А. Барометры социально-экономического положения регионов России. Новосибирск, 2004.

Суспицын С.А. Проект СИРЕНА: комплекс моделей и процедур ситуационного анализа регионального развития. Новосибирск, 2002.

Суспицын С.А. Стратегия регионального развития и приоритеты социально-экономической политики // Регион: экономика и социология. 1995. № 4.

*Суспицын С.А., Троцкий А.Я., Чертов Н.А.* Регулирование бюджетно-финансовых отношений в регионе агропромышленной специализации. Новосибирск, 2000.

*Сухонаров М.Н.* Региональная политика Европейского союза (ЕС) и возможности использования ее опыта в России: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2002.

*Теория и практика федерализма: системный подход / Под ред. Н.М. Добрынина.* Новосибирск: Наука. 2009.

*Территориальное управление в условиях рынка.* М.: Изд-во МГУ, 1993.

*Территориальное управление экономикой. Словарь-справочник / Под ред. В.П. Колесова, В.М. Шувыро.* М.: ТЕИС, 2001.

*Транин А.А.* Административно-территориальная организация капиталистического государства. М., 1984.

*Трейвиш А.* Диагностика текущей ситуации и тенденций. Определение ограничений для применения региональной политики / Отчет по проекту Тасис EDRUS 9602 «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии». Стадия диагностики (февраль-ноябрь 1999 г.) (URL: [http://tacis.federation.ru/r-2\\_treivish.htm](http://tacis.federation.ru/r-2_treivish.htm)).

*Трейвиш А.И.* Город, район, страна и мир. Развитие России глазами страноведа. М.: Новый хронограф, 2009. 372 с.

*Туровский Р.Ф.* Бремя пространства как политическая проблема России // Логос. 2005. № 1.

*Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. М.: Дело, 1998.

*Управление региональными программами в США и Канаде / Отв. ред. Л.И. Евенко и Л.А. Баграмов.* М.: Наука, 1983.

*Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы / Рук. авт. колл.: Д.С. Львов, А.Г. Поршневу. Гос. ун-т упр., отделение экономики РАН.* М.: Экономика, 2002.

*Управление социально-экономическими процессами региона / Под ред. А.С. Новоселова.* Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2000.

*Управление экономикой региона в новых условиях хозяйствования / Под ред. Р.И. Шнипера, А.С. Маршаловой.* Новосибирск, 1991.

*Файбусович Э.* Типологизация проблемных территорий: социально-экономический аспект // Регионология. Саранск, 2001.

*Фатеев В.С.* Вопросы совершенствования государственной региональной политики Беларуси. Минск: Изд-во «Право и экономика», 1999.

*Фатеев В.С.* Менеджмент и региональная политика за рубежом. Минск: Навука і тэхніка, 1994.

*Фатеев В.С.* Региональная политика: теория и практика. Минск, 2004.

*Фатеев В.С.* Тенденции социально-экономического развития регионов и региональной политики в странах с переходной экономикой. Аналитический доклад по результатам фундаментальных исследований. Минск: Право и экономика, 2001.

Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт / Под ред. В.Е. Селиверстова. Новосибирск, 1995. Вып. 1–3.

Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юристъ, 2001.

Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков. М.: Диалог-МГУ, 1999.

Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков / Институт «Восток-Запад»; Рук. авт. колл. и научн. ред. канд. геогр. наук А.М. Лавров. М.: МАКС Пресс, 2001.

*Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д., Любовный В.Я.* Перспективы российского федерализма: федеральные округа; региональные политические режимы; муниципалитеты // Федерализм и многомерная модель исследования. 2004. № 4.

*Форрестер Дж.* Динамика развития города. М.: «Прогресс», 1974.

*Холл П.* Городское и региональное планирование. М., 1993.

*Хорват Д.* Перестройка региональной политики в Венгрии // Региональное развитие и сотрудничество. 2001. № 3.

*Хорев Б.С.* Территориальная организация общества. М., Мысль, 1981.

*Христенко В.Б.* Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002.

Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации. М., 2000.

*Цицин П.Г.* Проблемы устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований и пути их решения. М.: Новый век, 2002.

*Черникова П.* Стратегия развития региона. Новосибирск, 2000.

*Шалмина Г.Г., Тарасевич В.В., Загарин А.В.* Основы стратегии развития регионов России. Новосибирск, 1999.

*Швецов А.Н.* Государственная поддержка российских городов / Ин-т системного анализа РАН. М.: Эдиториал УРСС, 2002.

*Шнипер Р.И.* Регион: диагностика и прогнозирование. Новосибирск, 1996.

*Шнипер Р.И., Воевода И.Н., Гузнер С.С.* Региональная программа и принципы ее разработки. Новосибирск: Наука, 1986.

*Штульберг Б.М. (отв. ред.).* Регулирование территориального развития в условиях рыночной экономики. М.: Наука, 1993.

*Штульберг Б.М.* Стратегия территориального развития России и региональный аспект реформы. М.: СОПСИЭС, 1992.

*Штульберг Б.М., Аверченков А.А., Бандман М.К.* Территориальное планирование и управление: пути совершенствования / Под ред. Б.М. Штульберга. М.: Наука, 1989.

*Штульберг Б.М., Введенский В.Г.* Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М.: Гелиос АРВ, 2000.

Эволюция взаимоотношений центра и регионов России: от конфликтов к поиску согласия / Под ред. Дж. Азраэла, Э. Паина, Н. Зубаревич. М.: Комплекс-Прогресс, 1997.

Экономическая доктрина Российской Федерации (макет-проект) Под ред. С.С. Сулакшина. Монография. М.: Научный эксперт, 2008.

Экономические методы регулирования развития крупных городов / Под ред. М.Н. Межевича и др. Л.: Наука. Ленингр. отд-е, 1990.

Экономические проблемы становления российского федерализма. М.: Наука, 1999.

Экономические реформы в регионах Российской Федерации: опыт и перспективы. М.: Институт современной политики, 1998.

*Элазар Д.Дж.* Что такое федерализм? / Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Вып. 3. Новосибирск, 1996.

*Armstrong, H. and Taylor, J. (1985)* Regional Economics and Policy. Oxford: Philip Allan Publishers.

Commission of the European Communities (CEC) (1987) Regional Development Programme for Denmark, 1986–1990. Luxembourg: Office for Offic. Publ. Of the Europ. Communities.

CEC (1988) Regional Development Programmes for the Netherlands: 1986–1990. Luxembourg: Office for Official Publications of the Europ. Communities.

*Demko, G. (ed.) (1984)* Regional Development Problems and Policies in Eastern and Western Europe. London, Sydney: Croom Helm.

*Dmitrieva, O.* (1995) 'Regional Policy and Regional Structure in the Former Soviet Union: From Unity to Disintegration.' In Hardy, S., Hard. M., Albrechts, L. and Katos, A. (eds) op. cit.

*Kuklinski, A.* (1987) 'Regional Policies: Experiences and Prospects.' International Social Science Journal. Vol. XXXIX, N 2 (112). Oxford: Basil Blackwell.

*Leksin V.* Marketing of Oil Products. In Book "Marketing in Russia", London, Publ. by Adelphy, 2003.

*Leksin V.* Russia: A Federation of Regional Capitals / in book "New Actors in Federations". Toronto. 2006. P. 152-177.

*Leksin V., Andreeva Ye.* Environmental, social, and legal issues in Russia's northern policy // Polar Geography and Geology. 1994. Vol. 18. N 4.

*Leksin V., Andreeva Ye.* The small peoples of the North: ethnic relations and prospects for survival under new conditions // Polar Geography and Geology. Vol. 19. N 1. 1995.

*Leksin V., Shvetsov A.* Economic Relations and Government Under Federalism / Problems of Economic Transition. N.Y.: June 1995. Vol. 38, N 2.

*Leksin V., Shvetsov A.* Fiscal Federalism in a Period of Crisis and Reforms // Problems of Economic Transition. Vol. 41, N 7/8. November/December 1998.

*Leksin V., Shvetsov A.* Privatisation and Enterprise-owned Social Assets // The Russian Economic Barometer: market situation tests, estimates, forecasts. Vol. VII, N 2. Spring 1998.

*Leksin V., Shvetsov A.* Regional and Local Borrowings in Context of Financial and Fiscal Reform // Problems of Economic Transition. Vol. 41, N 7/8. November/December 1998.

*Leksin V., Shvetsov A.* State Regulation and Selective Support for Regions Development // Problems of Economic Transition. N.Y.: April 1995. Vol. 37, N 12; May 1995. Vol. 38, N 1.

*Moore, B., Rhodes, J. and Tyler, P.* (1986) The Effects of Government Regional Economic Policy. London: HMSO.

OECD (1976) Regional Problems and Policies in OECD Countries. Vol. II. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

*Parsons, D.W.* / (1986) The Political Economy of British Regional Policy. London: Croom Helm.

*Pass, C., Lowes, B., Pendleton, A. and Chadwick, L.* (1995) Collins Dictionary of Business, 2<sup>nd</sup> ed. Glasgow: Harper Collins Publishers.

*Pearce, D.W. (ed.).* (1992) The MIT Dictionary of Modern Economics, 4<sup>th</sup> ed. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

The Local Economic Development Corporations. Legal and Financial Guidelines (1971) Comp. By the Practising law inst. under dir. of U.S. Dep. of commerce etc. Washington, D.C.: U.C. Gov. Print. Off.

*Yuill, Allen, K. and Hull, C. (eds.).* (1980) Regional Policy in the European Community: The Role of Regional Incentives. London: Croom Helm.

*Yuill, D.* (1999) Key Features of Regional Policy: the European Experience, In: EPRC and DIW Group, Tacis project EDRUS 9602. regional policy addressing economic, social and legal asymmetries in Russia: Phase 2 report (February).

*Научное издание*

# **Доктрина регионального развития Российской Федерации**

**(Макет-проект)**

Редактор *Ю.Е. Мешков*  
Ответственный за выпуск *О.А. Середкина*  
Компьютерная верстка *О.П. Максимовой*

**Центр проблемного анализа  
и государственно-управленческого проектирования**  
107078, Россия, Москва, ул. Каланчевская, д. 15.  
Тел./факс: (495) 981-57-03, 981-57-04, 981-57-09.  
Адрес сайта: [www.rusrand.ru](http://www.rusrand.ru)  
E-mail: [frpc@cea.ru](mailto:frpc@cea.ru), [info@rusrand.ru](mailto:info@rusrand.ru)

ISBN 978-5-91290-086-0



Сдано в набор 16.11.2009 г.  
Подписано в печать 11.12.2009 г.  
Формат 60x90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная № 1.  
Гарнитура Minion. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 16. Тираж 500 экз. Заказ № 00

Отпечатано в полном соответствии с качеством  
предоставленного электронного оригинал-макета  
в типографии ОАО ПИК «Идел-Пресс».  
420066, г. Казань, ул. Декабристов, 2.  
E-mail: [idelpress@mail.ru](mailto:idelpress@mail.ru)