

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
Часть I. Пояснительная записка к проекту Доктрины регионального развития Российской Федерации.....	10
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
Часть II. Проект федерального закона «О Доктрине регионального развития Российской Федерации»	28

Часть III. Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона «О Доктрине регионального развития Российской Федерации»	33
Часть IV. Доктрина регионального развития Российской Федерации	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. Головной 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
Заключение	218
Список нормативных правовых актов и использованной литературы	221

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 исполнения¹.

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

¹ 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

Интернет-портал: www.rusrand.ru