

## ЭВОЛЮЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНЦЕ XX — НАЧАЛЕ XXI в.

**Евгений Флорентьевич Троицкий,**

доктор исторических наук, профессор, Национальный исследовательский Томский государственный университет, г. Томск.

E-mail: eft@rambler.ru

**Екатерина Алексеевна Кирилова,**

студент, Национальный исследовательский Томский государственный университет, г. Томск.

E-mail: iam\_kea@mail.ru

В статье рассматривается история становления региональной политики в постсоветской России на протяжении 30 лет. Авторами были проанализированы предпосылки, условия и факторы её реализации и развития. Выделено пять этапов эволюции, каждый из которых характеризуется своей спецификой. Дано подробное описание созданных и используемых федеральным центром инструментов, способствовавших и способствующих до сих пор реализации региональной политики в отношении субъектов РФ. На основании структурно-диахронного метода были изучены сущностно-временные изменения региональной политики до прихода к власти президента В.В. Путина и после. При помощи причинно-следственного метода объясняются исторические процессы в области регионального развития. В заключении сделаны выводы о состоянии региональной политики РФ в настоящее время и о важности совершенствования и улучшения механизмов её проведения федеральным центром, действующим совместно с региональными администрациями.

**Ключевые слова:** региональная политика, федеральный центр, региональное развитие, регион, инструменты региональной политики.

### EVOLUTION OF THE RUSSIA FEDERATION'S REGIONAL POLICY IN THE LATE 20<sup>th</sup> — EARLY 21<sup>st</sup> CENTURY

**Evgeny Troitsky,** National Research Tomsk State University, Tomsk, Russia.  
E-mail: eft@rambler.ru.

**Ekaterina Kirilova,** National Research Tomsk State University, Tomsk, Russia.  
E-mail: iam\_kea@mai.ru.

The article deals with the history of the regional policy formation in post-Soviet Russia for 30 years. The authors analyzed the prerequisites, conditions and factors of its implementation and development. There are five stages of evolution, each of which is characterized by its own specifics. A detailed description of the tools created and used by the federal center that have contributed to and still contribute to the implementation of the regional policy in relation to the subjects of Russia is given. Based on the structural-diachronic method, the essential and temporary changes in the regional policy before and after the coming to power of the president V.V. Putin were studied. The historical processes in the field of the regional development are explained using the cause-and-effect method. In conclusion, derivations about the current state of the Russian Federation's regional policy and the importance of improving the mechanisms for its implementation by the federal center acting jointly with the regional administrations were made.

**Keywords:** regional policy, federal center, regional development, region, tools of the regional policy.

Для управления такой большой страной как Россия федеральный центр должен руководствоваться определённой схемой или концепцией. Учитывая многонациональный состав, количество субъектов и масштабы территории, можно заключить, что одной стратегии будет недостаточно. В российских реалиях необходимо сделать так, чтобы вне зависимости от статуса субъекта, от наличия/отсутствия у него конкурентных преимуществ или выгодного географического положения происходило его эффективное развитие. Сделать это возможно путём проведения грамотной региональной политики, которая и будет предопределять развитие региона. Но существует ли в нашей стране то, что в мировой науке принято называть «региональной политикой»? И если да, в каком виде она представлена сейчас, спустя 30 лет после образования Российской Федерации? Цель статьи состоит в комплексном анализе предпосылок, условий и факторов становления и развития в РФ региональной политики.

В своей эволюции российская региональная политика прошла несколько этапов.

Первый этап начался с возникновения РФ как отдельного федеративного государства и продолжался до середины 1990-х гг. В этот период власти ставили задачу борьбы с дезинтеграцией и региональным сепаратизмом.

26 апреля 1990 г. в СССР был принят закон «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации», который уравнивал в правах автономные и союзные республики. Этот закон был воспринят Б.Н. Ельциным и его соратниками как покушение на территориальную целостность

России. Остро стоял вопрос о едином российском государстве — ведь оно просто могло перестать существовать. Поэтому Ельцин предложил автономиям РСФСР компромисс — берите суверенитета, сколько считаете возможным, но оставайтесь в составе страны. Это спровоцировало региональный дисбаланс и «развязало» регионам руки.

В некоторых субъектах России после распада СССР на почве неудачных экономических и политических преобразований усилились сепаратистские настроения. Однако президенту удалось убедить глав регионов подписать Федеративный договор. Он был заключён 31 марта 1992 г. между федеральным центром и тремя группами субъектов: республиками [15]; краями, областями, городами Москва и Санкт-Петербург [14]; автономной областью и автономными округами [13]. Чечено-Ингушская АССР и Татарстан не подписали договор, а Башкортостан подписал его с особым Приложением. Федеративный договор позволил достичь компромисса между Центром и регионами, сняв угрозу территориальной целостности страны.

В сложившейся ситуации экономическое развитие российских регионов характеризовалось появлением элементов автаркии. Субъекты принимали любые меры, способные сохранить целостность территории и не спровоцировать социальный взрыв. Поэтому регионы совместно с федеральным центром разрабатывали свои пути совершенствования государственной политики.

В результате было образовано 8 ассоциаций экономического взаимодействия регионов: «Центральная Россия» (1990), «Сибирское соглашение» (1990), «Дальний Восток и Забайкалье» (1990), «Черноземье» (1991), «Большая Волга» (1991), «Северо-Запад» (1991), «Северный Кавказ» (1992), «Большой Урал» (1993). Все ассоциации подписали соглашения о сотрудничестве с Правительством РФ и Федеральным Собранием [16]. Основной задачей экономических ассоциаций было решение социально-экономических вопросов и развитие подвластных территорий. Главным инструментом проведения региональной политики стало выделение бюджетных дотаций [16]. Но, несмотря на эти преобразования, первая половина 1990-х гг. в области регионального регулирования не принесла положительных результатов. Негативным фактором для формирования грамотной региональной политики в это время были политический и экономический кризисы, затронувшие все сферы жизни общества.

Второй этап продолжался вплоть до 2000 г. В этот период государство ставило основной целью выравнивание уровня развития регионов. За период с 1994 по 1999 гг. было заключено 50 внутрифедеральных договоров — двусторонних соглашений о разграничении предметов ведения и взаимном

делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и субъектом федерации. Целью их подписания стало возвращение в правовое поле республик, которые не подписали Федеративный договор.

В 1994 г. был образован Фонд финансовой поддержки регионов. Средства этого фонда, формируемые за счёт отчисления 22% доли НДС, должны были пойти на решение проблем в регионах. Чтобы определить, какую сумму следует направить субъекту, проводился расчёт душевого дохода регионального бюджета и среднедушевого бюджетного дохода всех регионов России. Регионы, в которых этот показатель составлял меньше половины от среднего по стране, получали финансовую поддержку фонда.

В этот период Правительство активно стало использовать федеральные целевые и президентские программы по развитию территорий (субъектов) или части территории (субъекта). Эти программы охватывали экологические, культурные, социальные и, конечно же, экономические преобразования. Также государство практиковало другие формы помощи отсталым и нуждающимся в поддержке регионам: передачу объектов федеральной собственности регионам, бюджетные вложения и инвестиции, содействие сокращению уровня безработицы, поддержку отдельных отраслей промышленности и сельского хозяйства.

Важным шагом в реализации политики выравнивания субъектов стало принятие Федерального закона от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ [11]. Он положил начало формированию третьего уровня власти в стране — местного самоуправления. Часть полномочий, которые раньше принадлежали региональному центру, передавалась муниципалитету. Не везде это нововведение было воспринято положительно: в городах федерального значения полномочия муниципальных образований были в большинстве своём «декоративными» [3].

Стоит отметить, что усилия федерального центра по внесению изменений в региональное управление характеризовались рядом противоречий и недостатков. Не была создана единая нормативно-правовая база, которая бы закрепляла целостную региональную политику государства. Официальные документы, на основании которых осуществлялись действия региональных и местных администраций, зачастую противоречили требованиям федерального законодательства. Была предпринята попытка создать «Основные положения о региональной политике в Российской Федерации» [6], однако в документе были использованы лишь общие формулировки и при этом не разграничены полномочия органов государственной власти, не установлена структура субъектов, не сформулированы чётко задачи, цели и принципы реализации региональной политики [2].

В России было создано федеральное ведомство, задачей которого стала разработка концепции государственной региональной политики. Его название менялось семь раз, к работе было подключено большое количество министерств, комитетов и ведомств, но в итоге властные структуры так и не смогли прийти к единому мнению о проведении глобальных региональных изменений.

Второй этап протекал в более стабильных условиях, чем первый. Тем не менее, военная операция в Чечне, финансовый кризис 1998 г. оставили негативный след на региональном развитии.

Третий этап начался с приходом к власти президента В.В. Путина. Первым его указом в области регионального развития стало образование семи федеральных округов. Это должно было улучшить систему управления и стать эффективным звеном вертикали власти.

На первый взгляд может показаться, что новое правительство хотело усилить власть на местах, но это было не так. Третий виток в развитии региональной политики ознаменовался значительным усилением позиций федерального центра. Это выразилось в расторжении договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, заключённых между столицей и региональными центрами, происходило укрупнение регионов, которые полностью зависели от большого субъекта. Например, Таймырский и Эвенкийский АО вошли в состав Красноярского края, Корякский АО — в состав Камчатской области (в 2007 г. образован Камчатский край) и др. В результате количество субъектов сократилось с 89 до 83. После присоединения Республики Крым в 2014 г. количество АТЕ увеличилось до 85.

В это время был издан ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации» [12]: глава субъекта мог оставаться на своём посту либо занять место в СФ. Эта реформа значительно ограничила возможности губернаторов влиять на федеральное законодательство.

Осенью 2004 г. появился новый орган исполнительной власти, призванный решать социально-экономические проблемы регионов, — Министерство регионального развития РФ. Предметом его ведения стали вопросы разграничения полномочий между регионами и федеральным центром, развитие районов Крайнего Севера и Арктики, защита прав национальных меньшинств, коренных и малочисленных народов.

Большое внимание уделялось реализации Федеральных программ финансирования. Но, в отличие от двух предыдущих этапов, средства концентрировались на конкретных направлениях. В 2002 г. Фонд регионального развития посредством таких программ финансировал всего семь регионов — Дальний Восток, Забайкалье, республики Чечня и Татарстан,

Юг страны, Калининградскую область и Курильские острова [10]. Существенное улучшение в экономике и бюджетной системе страны расширили спектр возможностей Москвы по влиянию на региональное развитие.

В 2005 г. был образован Инвестиционный фонд. Он стал плацдармом для реализации приоритетных для государства и регионов инвестиционных программ. Отбор проектов осуществлялся исходя из их потенциального вклада в развитие территории региона и всех его отраслей, улучшения важнейших показателей социально-экономического развития. Российские государственные корпорации (Внешэкономбанк, ГК «Олимпстрой», «Ростехнологии», «Росатом» и др.) выступали в качестве кредитных организаций, предоставлявших заёмные средства для реализации проектов.

В период с 2000 по 2008 г. были сделаны успехи в региональном развитии, но все проблемы решить не удалось. Сохраняется высокая дифференциация регионов из-за концентрации ресурсов управления в руках столичных властей, регионы утратили стимулы к развитию с опорой на собственные силы.

Этап дифференцированного развития регионов — четвёртый — длился с 2008 по 2012 гг. Его характерной чертой стало закрепление роли регионов в экономике России. Центр проводил свою политику в двух направлениях — выравнивание и стимулирование. При этом параллельно шли два процесса: активизация муниципального образования и укрепление вертикали власти путём отмены прямых выборов губернаторов (в 2012 г. вернули прямые выборы главы субъекта с согласия региональной администрации), проведения муниципальной реформы. Основной её целью стало разграничение предметов ведения между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Министерство регионального развития РФ в 2008 г. разработало Концепцию совершенствования региональной политики, которая предусматривала сокращение межрегиональной дифференциации и повышение уровня жизни населения [1]. Помимо федеральных целевых программ, новым источником финансирования для субъектов стала Федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП). ФАИП финансирует стройки и объекты для федеральных государственных нужд. Регионы фиксируют отсутствие или наличие на их территории подобного рода объектов, способных стать основой для удовлетворения федеральных государственных нужд, и после этого могут претендовать на часть финансирования ФАИП.

Пятый этап начался в 2013 г. Однако из-за обострения внешнеполитической обстановки и возникновения экономических трудностей региональная политика была задвинута на «второй план». Активно стали создаваться

стимулы для активизации собственных усилий региона. Поэтому в 2014 г. было ликвидировано Министерство регионального развития РФ: большую часть его полномочий разделили между Министерствами по делам Северного Кавказа, по развитию Дальнего Востока и Арктики и по делам Крыма [5]. Каждое из них отвечало за социально-экономическое развитие своего макрорегиона. Однако эти три министерства не переступали границы своих полномочий и не заботились о развитии других неподвластных им регионов. Сейчас ведущая роль в региональном развитии принадлежит Министерству экономического развития РФ, которое задачу проведения масштабной государственной региональной политики пока не выполняет, поскольку его действия направлены на развитие экономики как регионов, так и страны в целом. Но здесь важно помнить, что региональная политика — это не экономические преобразования.

15 июля 2015 г. Указом Президента РФ было упразднено Министерство по делам Крыма [7], а 21 января 2020 г. — Министерство по делам Северного Кавказа [9]. Их функции были переданы Министерству экономического развития.

Таким образом, история становления региональной политики нашей страны продолжается. Стоит отметить, что Россия продвинулась в решении организационных вопросов, создавая все возможные министерства и ведомства; прошла большой путь, используя различные принципы, программы и инструменты: что-то получилось, что-то нет. Сейчас в нашей стране действуют три территориальные структуры: федеральные округа, экономические районы и макрорегионы. При этом один субъект в каждой из структур может относиться к совершенно разным группам регионов.

В 2017 г. для решения задач социально-экономического развития субъектов РФ Указом Президента были утверждены «Основы государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года» [8]. В документе обозначены принципы, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в области регионального развития, что является важным шагом в установлении диалога между субъектами и федеральным центром. «Стратегия пространственного развития РФ до 2025 года» [4] стала инструментом проведения социально-экономических реформ и сокращения межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения.

С одной стороны, произошло укрепление целостности территории страны, оптимизация отношений между различными уровнями власти. С другой стороны, вопрос децентрализации, разграничения полномочий, бюджетный федерализм, ликвидация Министерства регионального развития РФ показывают наличие серьезной проблемы — невозможности отделения

региональной политики от других «политик»: экономической и социальной. Есть опасение, что децентрализация властных полномочий может привести к бесконтрольным действиям со стороны местных администраций, однако политика «сверхцентрализации» и «ручного управления» может стать серьёзной проблемой для реализации региональной политики в нашей стране.

#### ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ

1. Государственная региональная политика: учеб. пособие / Н. Киселева, Н. Данченко, В. Браткова. Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2015. 159 с.
2. Государственно-территориальное устройство России: экономические и правовые основы / под ред. А. Гранберг, В. Кистанова. М.: Дека, 2003. 448 с.
3. Захаров А.В. Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. М.: Моск. школа полит. исследований, 2008. 144 с.
4. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 31.08.2019) «Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_318094/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/) (дата обращения: 15.04.2020).
5. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / под ред. А. Кузнецова, О. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 137 с.
6. Указ Президента РФ от 03.06.1996 № 803 «Об основных положениях региональной политики в РФ». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10590/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10590/) (дата обращения: 15.04.2020).
7. Указ Президента РФ от 15.07.2015 № 368 «Об упразднении Министерства РФ по делам Крыма и Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182853/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182853/) (дата обращения: 15.04.2020).
8. Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_210967/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/) (дата обращения: 15.04.2020).
9. Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 (ред. от 21.01.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_297953/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297953/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/) (дата обращения: 15.04.2020).
10. Управление региональной экономикой: учеб. пособие / А. Троцковский, Н. Чертов. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2003. 236 с.
11. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7642/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/) (дата обращения: 15.04.2020).
12. Федеральный закон от 05.08.2000 № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28087/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28087/) (дата обращения: 15.04.2020).



13. Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти автономной области, автономных округов в составе РФ». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_120322/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120322/) (дата обращения: 15.04.2020).
14. Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга РФ». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_120323/8fd6b7b0fe0924dd7be49b8dc3ea8255720ad458/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120323/8fd6b7b0fe0924dd7be49b8dc3ea8255720ad458/) (дата обращения: 15.04.2020).
15. Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_120324/8fd6b7b0fe0924dd7be49b8dc3ea8255720ad458/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120324/8fd6b7b0fe0924dd7be49b8dc3ea8255720ad458/) (дата обращения: 15.04.2020).
16. Христенко В.Б. Региональная экономическая политика: итоги 1990-х и задачи на перспективу // *Вопр. экономики*. 2002. № 2. С. 4–19.