

Региональная политика

Эволюция структуры управления региональной социально-экономической политикой России на уровне федеральных министерств

Ксения Сергеевна Гончарова

ORCID: 0000-0003-2381-3322

Кандидат экономических наук, научный сотрудник сектора исследований адаптации региональных систем, Институт экономики, Уральское отделение Российской академии наук (РФ, 620014, Екатеринбург, Московская ул., 29)
E-mail: ksenia.gon4arowa@gmail.com

Аннотация

Пространственная диспропорциональность социально-экономического развития России, связанная с существенными различиями условий хозяйствования и жизнедеятельности населения, обуславливает особую важность разработки региональной политики и ее оценки. В статье исследуются эволюция и перспективы современной региональной политики России на основе комплексного ретроспективного анализа нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы структуры и полномочий федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, в период с 1990 года по настоящее время. В работе выделено четыре этапа формирования институциональной структуры региональной социально-экономической политики и показано, что за последние тридцать лет был накоплен значительный опыт ее институционального обеспечения. На основе проведенного анализа сделан вывод, что основной детерминантой изменения структуры органов власти, ответственных за разработку и реализацию региональной политики, являлись преимущественно не новые цели, задачи, приоритеты, а отдельные события — имиджевого или чрезвычайного характера. Сегодня распределение функций региональной политики между несколькими министерствами не обеспечивает стратегического развития субъектов Федерации, а направлено на решение отдельных задач и формирование особых, преференциальных территорий. Проведенное исследование дополняет существующие работы обоснованием этапов институционального обеспечения региональной политики, осуществляемой на уровне федеральных министерств Российской Федерации, установлением особенностей каждого из выделенных этапов, а также раскрытием современного состояния этого институционального обеспечения. В условиях глубокой дифференциации регионального развития, усиления внешнеполитического давления, расширения экономических санкций, дефицита бюджета практическая значимость работы заключается в поиске новой эффективной модели региональной политики, опирающейся на единое понимание стратегии регионального развития, обоснованность распределения ресурсов и гармонизацию межнациональных отношений.

Ключевые слова: федеральная региональная политика, субъекты Федерации, национальная политика, институциональная структура, Минэкономразвития России, Госкомсевер России.

JEL: R11, R50, R58.

Regional Policy

Evolution of the Management Structure of Russia's Regional Socio-Economic Policy at the Level of Federal Ministries

Kseniya S. Goncharova

ORCID: 0000-0003-2381-3322

Cand. Sci. (Econ.), Research Fellow at the Regional Systems Adaptation Research Sector,
Institute of Economics, Urals Branch of the Russian Academy of Sciences,^a
e-mail: ksenia.gon4arowa@gmail.com

^a 29, Moskovskaya ul., Ekaterinburg, 620014, Russian Federation

Abstract

Spatial disproportion in Russia's socio-economic development has resulted in significant variations in the economic conditions and wellbeing of the population. This makes the development and assessment of regional policy particularly important. The evolution of Russia's recent policy toward its regions and options for the future are examined by means of a comprehensive retrospective analysis of the normative legal acts regulating the structure and powers of the Russian Federation's federal executive authorities from 1990 to the present. The article identifies four stages in the formation of the institutional structure for regional socio-economic policy and shows that considerable experience in its institutional support has been accumulated over the past thirty years. The article argues, however, that the main determinants of change in the structure of the authorities responsible for the development and implementation of regional policy were seldom new goals, tasks, and priorities, but particular events requiring an emergency response or adjustment of public image. The current distribution of regional policy functions across several ministries does not facilitate the strategic development of the constituent regions of the Federation and is aimed instead at accomplishing individual tasks and developing certain preferred territories. The research conducted complements existing studies by substantiating the stages in institutional support for regional policy implemented by the federal ministries of the Russian Federation, establishing the features of each of the stages identified, and describing the current state of this institutional support. Because of deep differentiation in regional development, increased foreign policy pressure, expansion of economic sanctions, and budget deficits, the practical value of this study lies in facilitating the search for a new and effective model of regional policy based on a common understanding of the strategy for regional development, the justifications for allocation of resources, and harmonization of interethnic relations.

Keywords: federal regional policy, constituent districts of the Federation, national policy, institutional structure, Ministry of Economic Development of Russia, The State Committee of the Russian Federation for the Socio-Economic Development of the North.

JEL: R11, R50, R58.

Acknowledgements

The article has been prepared as part of the state commission from the Institute of Economics of the Ural Branch of RAS for 2021–2023, No. 0327-2021-0011 "Institutional Models and Factors of Social and Economic Adaptation of the Regional Population in the Context of the Transition to Dynamic Development."

Введение

Форма государственного устройства России и ее значительное пространственное природно-климатическое и социокультурное разнообразие, а также различия в экономических условиях хозяйствования не только позволяют задействовать широкий круг природно-ресурсных, социально-демографических, экономических факторов, способствующих положительной динамике развития, но и формируют ее территориальные диспропорции, в том числе в уровне жизни населения. Поэтому важным направлением многих отечественных исследований является оценка реализуемой региональной политики.

На практике государственная региональная социально-экономическая политика как специфический феномен общественной жизни представляет собой многомерное явление, объяснение которого не укладывается в рамки какой-то одной предметной области. В экономической науке в самом обобщенном виде она определяется как сложная система целей, приоритетов, решений, принципов и инструментов, а также отношений и взаимосвязей, направленных на территориальное развитие государства. По мнению авторов работы [Дохолян и др., 2014. С. 24], рассматриваемая политика «требует учета ее места во всей системе управления общественным воспроизводством, включая ее связь с производством, распределением, обменом и потреблением», а в исследовании [Хашева, 2009. С. 205] отмечается ее «адаптируемость к специфическим условиям региональной экономики».

Выделяют следующие основные элементы региональной социально-экономической политики: формирование региональных кластерных систем [Куценко и др., 2019], активизацию инновационной и инвестиционной деятельности [Ленчук, Власкин, 2017; Суслов и др., 2015], бюджетный федерализм [Кузнецова, 2012] и налоговый механизм [Дробышевский и др., 2020; Малис, 2018].

Рассматривая различные аспекты региональной социально-экономической политики, наиболее часто ученые обращаются к вопросам пространственных особенностей ее реализации, обусловленных выбором конкретных инструментов и обеспечивающих эффективность их применения на конкретных территориях: на Дальнем Востоке [Минакир, 2021], Северном Кавказе [Кравченко, 2013; Сампиев, 2017], в центральной части России [Юхачев, 2021], районах Крайнего Севера [Замятина, Пилясов, 2018], Арктике [Иванова, 2006] и др. В названных работах традиционно предлагается учитывать социальные и экономические особенности отдельных субъектов Федерации, опираясь на общие приоритеты и цели социально-экономического России в целом.

Значимое место среди исследований региональной социально-экономической политики занимают работы по оценке различных аспектов ее реализации: (1) эффективности, в основу которой заложен принцип социо-эколого-экономической сбалансированности [Бойцов, 2021], (2) структурного эффекта реализации, (3) показателей, характеризующих динамику качества жизни населения [Полуянова и др., 2022], (4) степени достижения целей устойчивого развития [Полуянова и др., 2021], (5) степени достижения показателей, установленных в государственных программах и стратегиях социально-экономического развития субъектов Федерации.

В последние годы внимание исследователей всё чаще обращается к проблемам взаимосвязи социально-экономической политики, экономической безопасности и устойчивого развития регионов в контексте реализации целей устойчивого развития: разрабатываются индикаторы, аспекты диагностики социально-экономической ситуации и своевременности принятия необходимых решений [Полуянова и др., 2022]. Особо значимы, по мнению ученых, эти вопросы для сельских территорий, наиболее уязвимых в социальном плане, в связи с чем предлагается их перевод на инклюзивную модель развития [Полуянова и др., 2021].

В целом в литературе достаточно широко освещены различные аспекты разработки и реализации региональной социально-экономической политики. В то же время остается недостаточно изученным развитие и современное состояние региональной социально-экономической политики и ее институционального обеспечения.

Целью настоящей работы является анализ эволюции современной структуры управления региональной социально-экономической политикой в России и ее перспектив. Автор признает сложность механизма современной региональной социально-экономической политики, заключающуюся в ее неразрывной связи с общей внутренней и внешней политикой государства, а также широте охвата различных сфер деятельности общества. Эта сложность определяет наличие в нормативных документах, регламентирующих деятельность большинства органов власти Российской Федерации, различных функций, относящихся к регулированию региональной социально-экономической политики. Настоящая работа сосредоточена на раскрытии некоторых, на взгляд автора — наиболее важных, аспектов управления региональной социально-экономической политикой, а именно — ее выработки и нормативно-правового регулирования, осуществляемого преимущественно в профильных министерствах, ответственных за развитие отдельных территорий (например, Дальнего Востока и Арктики, зон территориально-

го развития и др.) или комплексного регионального социально-экономического развития.

В дальнейшем исследование региональной социально-экономической политики России планируется расширить: проанализировать структуру и направления деятельности федеральных органов власти — Президента Российской Федерации (в том числе ежегодных посланий Президента Федеральному собранию), администрации Президента Российской Федерации (контролирующей исполнение решений Президента РФ и разрабатывающей совместно с федеральными органами исполнительной власти и организациями общенациональных проектов), органов законодательной власти — Федерального собрания Российской Федерации (Совета Федерации и Государственной Думы, включая Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению), а также органов исполнительной власти, осуществляющих взаимодействие и координацию деятельности системы исполнительной власти Российской Федерации — Правительства Российской Федерации и правительственных комиссий (в том числе Правительственной комиссии по вопросам регионального развития, обеспечивающей согласованные действия федеральных органов исполнительной власти и координирующей взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации при решении вопросов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований¹).

1. Эволюция институциональной структуры региональной социально-экономической политики современной России

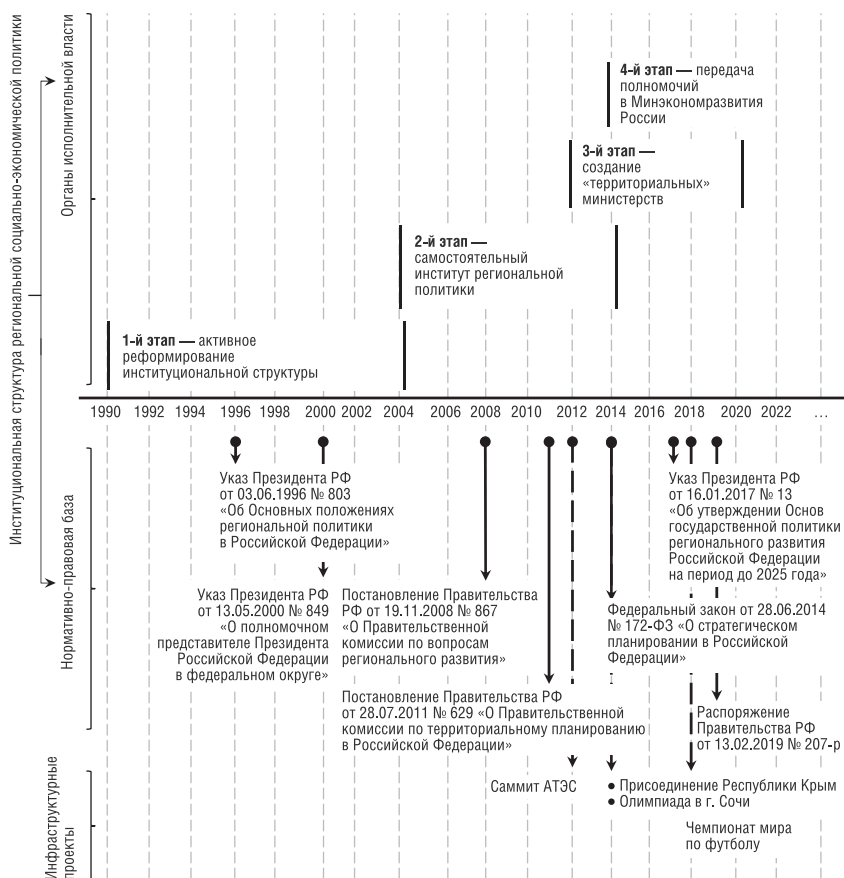
Исследование институциональной структуры региональной социально-экономической политики современной России основывается на принципе ретроспекции, что позволяет раскрыть изменяемые и неизменные во времени параметры. Проводится анализ нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы структуры и полномочий федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, за период с 1990 года (с момента провозглашения государственного суверенитета РСФСР², начала формирования современного этапа региональной политики вне

¹ Постановление Правительства РФ от 21.05.2016. № 451 «О Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации».

² Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики».

законодательной базы СССР) до настоящего времени. В результате автор выделяет четыре этапа формирования институциональной структуры региональной социально-экономической политики современной России (рис. 1):

- первый этап, с 1990 по 2004 год, характеризовался непрерывным поиском альтернатив сложившейся к началу 1990-х административной модели территориального развития РСФСР;
- второй этап, с 2004 по 2014 год, определялся формированием отдельной институциональной структуры — Министерства регионального развития РФ (Минрегион России);



Источник: составлено автором.

Рис. 1. Этапы формирования институциональной структуры региональной политики современной России

Fig. 1. Stages in the Formation of an Institutional Structure for Regional Policy in Present-Day Russia

- на третьем этапе, с 2012 по 2020 год (накладывающемся на второй и четвертый этапы), были выделены структурно-институциональные элементы для решения отдельных задач (зачастую крупных инфраструктурных проектов), преимущественно на конкретных территориях: в Республике Крым, Северо-Кавказском федеральном округе (СКФО), Дальневосточном федеральном округе (ДВФО), Арктической зоне Российской Федерации (АЗРФ);
- на четвертом этапе, с 2014 года (со времени упразднения в 2014 году Министерства регионального развития России, в 2015-м — Министерства Российской Федерации по делам Крыма, в 2020-м — Министерства Российской Федерации по делам Северного Кавказа) по настоящее время, большая часть функций регулирования региональной политики (в том числе комплексной региональной политики) сосредоточена в Министерстве экономического развития РФ.

Рассмотрим каждый из этапов более подробно.

2. Поиск обновленной институциональной модели территориального развития страны (1990–2004 годы)

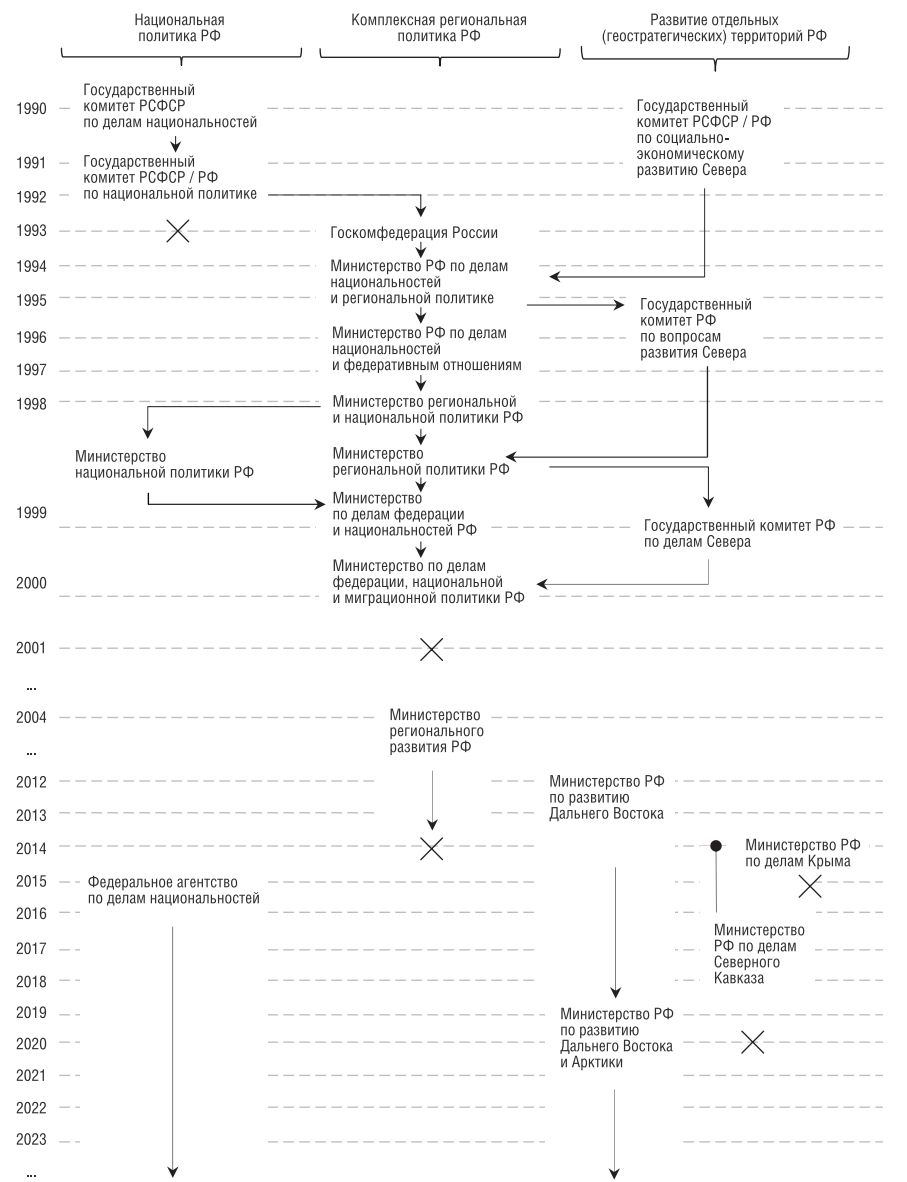
На первом этапе в сложной политической, экономической и социально-демографической ситуации в регионах России происходило активное реформирование административной модели территориального развития РСФСР.

До 2001 года в различных структурно-институциональных формах (комитетах, министерствах) сохранялись два ключевых для нашего государства направления региональной политики: национальная политика и социально-экономическое развитие северных территорий (рис. 2).

Курирование национальной политики было возложено на созданный в конце 1989 года Государственный комитет РСФСР по национальным вопросам³, преобразованный в 1990 году в Государственный комитет РСФСР по делам национальностей. В его ведении находились вопросы национально-государственного устройства, комплексного развития экономики и социальной сферы автономных образований, сотрудничества с иностранными и международными организациями, участвующими в проведении национальной политики и миротворческой деятельности

³ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 15.11.1989 «Об образовании республиканского Государственного комитета РСФСР по национальным вопросам». <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=52866#EFI41vT4QU7hCzxi1>.

за рубежом, а также анализ тенденций межнациональных отношений и урегулирование межнациональных конфликтов⁴.



Источник: составлено автором.

Рис. 2. Эволюция органов исполнительной власти, курирующих на федеральном уровне региональную социально-экономическую политику

Fig. 2. Evolution of Executive Authorities Responsible for Regional Socio-Economic Policy at the Federal Level

⁴ Постановление Совета министров РСФСР от 05.11.1990 № 484 «Вопросы Государственного комитета РСФСР по делам национальностей».

Обозначенные полномочия на протяжении всего первого этапа постоянно корректировались. Причиной этого, как представляется, были принципиальные различия во взглядах политической элиты относительно необходимого для развития территорий уровня самостоятельности, предоставления отдельным регионам дополнительных преференций и пр. Дискуссионность принимаемых решений (например, о реабилитации репрессированных и депортированных народов, см. [Тишков, 1996], в Положении о Госкомфедерации России 1993 года⁵) раскрывала маховик сепаратизма, что впоследствии привело к череде вооруженных конфликтов в республиках Северного Кавказа, открыто поддерживаемых частью политических и общественных организаций США (например, the American Committee for Peace in the Caucasus (originally the American Committee for Peace in Chechnya)) и Западной Европы (позиция ПАСЕ, выраженная в Резолюции 1201 (1999) «Конфликт в Чечне»). Последнее, по мнению автора, послужило дополнительной причиной замены функции «сотрудничество с иностранными и международными организациями» на функцию «взаимодействие с национальными общественными организациями, национально-культурными автономиями, конфессиями»⁶.

Помимо этого, вызванный распадом СССР и вооруженными конфликтами миграционный кризис способствовал уточнению функций органа власти, ответственного за национальную политику. В добавленный в 1993 году пункт «решение вопросов беженцев и вынужденных переселенцев»^{7, 8} в 1994 году были внесены дополнения о содействии в установлении и развитии связей с соотечественниками за рубежом⁹. Этот пункт сохранялся до упразднения Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ в 2001 году¹⁰.

Региональная политика как отдельное направление была выделена в деятельности Министерства по делам национальностей и региональной политике (Миннац России) в 1994 году. Задачи ре-

⁵ Постановление Совета министров — Правительства РФ от 25.04.1993 № 365 «Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей».

⁶ Постановление Правительства РФ от 12.11.1998 № 1321 «Вопросы Министерства национальной политики Российской Федерации».

⁷ Закон РФ от 24.02.1993 № 4534-1 «О преобразовании Государственного комитета Российской Федерации по национальной политике»; Постановление Совета министров — Правительства РФ от 25.04.1993 № 365 «Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей».

⁸ Постановление Совета министров — Правительства РФ от 25.04.1993 № 365 «Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей».

⁹ Постановление Правительства РФ от 11.04.1994 № 312 «Об утверждении Положения о Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике».

¹⁰ Указ Президента РФ от 17.05.2000 № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

гиональной политики в основном касались стабилизации тяжелого социально-экономического положения субъектов Федерации: минимизация негативных последствий территориальной дезинтеграции, государственная поддержка регионов с наиболее сложными социально-экономическими, демографическими и экологическими условиями, разработка подходов к учету региональных особенностей при проведении государственной политики социальной защиты населения, труда и занятости, решение специфических проблем крупных и малых городов, депрессивных районов и населенных пунктов при промышленных предприятиях, закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО)¹¹.

Разделение деятельности Миннаца России в 1994 году по сферам реализации политики федерализма и совершенствования административно-территориального устройства страны, государственной национальной политики, государственной региональной политики, социально-экономической политики развития районов Севера было впоследствии частично (по направлениям региональной политики: развитие федеративных отношений, региональная экономическая политика, региональная социальная политика) воспроизведено в Указе Президента Б. Н. Ельцина от 03.06.1996 № 803 «Об Основных положениях региональной политики в РФ».

В сентябре 1998 года был создан отдельный институт, отвечающий за региональную политику, — Министерство региональной политики РФ¹², наделенный следующими полномочиями: упрочение федерализма, развитие местного самоуправления, гармонизация межрегиональных отношений, контроль за развитием социально-экономических процессов в субъектах Федерации и решение проблем выравнивания условий развития регионов. Министерству региональной политики также были переданы специфические функции упраздненного Госкомсевера России: выравнивание условий развития северных территорий Российской Федерации, обеспечение законных прав и интересов коренных малочисленных народов севера (КМНС) (при этом функция развития коренных и малочисленных народов России была закреплена за Министерством национальной политики РФ¹³).

В мае 1999 года Министерство региональной политики было преобразовано в Государственный комитет по делам Севера, часть его функций была передана в созданное Министерство по

¹¹ Постановление Правительства РФ от 11.04.1994 № 312 «Об утверждении Положения о Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике».

¹² Указ Президента РФ от 22.09.1998 № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

¹³ Постановление Правительства РФ от 12.11.1998 № 1321 «Вопросы Министерства национальной политики Российской Федерации».

делам федерации и национальностей¹⁴. Последнее в 2000 году, сосредоточив функции упраздняемых Министерства по делам СНГ, Федеральной миграционной службы и Государственного комитета по делам Севера, было преобразовано в Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ¹⁵, регулирующие следующие вопросы: социально-экономическое развитие регионов, разработка и проведение государственной политики в области федеративных и национальных отношений, местного самоуправления и миграционных процессов, расширение интеграционных процессов и межрегионального сотрудничества, организация приема и временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев, поддержка соотечественников за рубежом¹⁶.

В октябре 2001 года Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики было упразднено¹⁷, а его функции переданы Министерству иностранных дел РФ (в части реализации миграционной политики) и Министерству экономического развития и торговли РФ.

Вопросами второго направления региональной политики — социально-экономического развития северных территорий — занимался основанный в 1990 году Государственный комитет РСФСР по социально-экономическому развитию Севера¹⁸. Его основными задачами в районах Севера являлись формирование и проведение единой социально-экономической политики, курирование вопросов развития и размещения производительных сил, экспертиза проектов освоения северных территорий, привлечение иностранных инвестиций, подготовка и осуществление мер по рационализации занятости и социальной защите населения, разработка предложений по экономическим методам стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды, защита прав и интересов КМНС.

С 1994 по 1998 год функции по развитию Севера попеременно передавались то в министерства, курирующие национальную политику, то в отдельно выделенные для этого органы государственной власти. При этом некоторые частные вопросы передавались

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 03.08.1999 № 892 «Вопросы Министерства по делам федерации и национальностей Российской Федерации».

¹⁵ Указ Президента РФ от 17.05.2000 № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 30.09.2000 № 740 «Об утверждении Положения о Министерстве по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации».

¹⁷ Указ Президента РФ от 16.10.2001 № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

¹⁸ Постановление Совет министров РСФСР от 27.12.1990 № 615 «Вопросы Государственного комитета РСФСР по социально-экономическому развитию Севера».

в соответствующие профильные министерства. Так, в 1994 году вопросы участия в разработке, экспертизе и реализации целевых программ социального развития и инженерного обустройства сельских территорий в районах Севера и регионах проживания малочисленных народов были переданы в ведение Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации (Минсельхозпрод России)¹⁹, а в июне 1996 года в составе этого министерства был сформирован Департамент территорий и развития районов Севера, ответственный за организацию взаимодействия Минсельхозпрода России с органами местного самоуправления субъектов Федерации²⁰.

В 1999 году был образован Государственный комитет по делам Севера, расширение его полномочий (по сравнению с Государственным комитетом РСФСР/РФ по социально-экономическому развитию Севера и Государственным комитетом РФ по вопросам развития Севера) касалось: развития АЗРФ, реструктуризации экономики Севера, разработки мероприятий, направленных на переход районов Севера к самообеспечению, поддержки функционирования Северного морского пути, жизнеобеспечения населения²¹, а также оптимизации его численности и выезда за территорию Севера (в том числе распределения средств федерального бюджета, предусмотренных на жилищные субсидии гражданам, выезжающим из районов Севера).

В 2000 году Государственный комитет по делам Севера был упразднен, его функции переданы в Министерство экономического развития и торговли и Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики. Региональная политика как совокупность управленческих функций в сфере регулирования национального взаимодействия и социально-экономического развития северных территорий РФ была передана в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации (Минэкономразвития России). Из всего аккумулированного за одиннадцать лет объема полномочий в ведении Минэкономразвития России сохранились следующие:

- в области комплексной региональной политики: разработка основных принципов федеральной региональной экономической политики, в том числе обоснование направлений

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 12.08.1994 № 920 «Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации».

²⁰ Приказ Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации от 31.07.1996 № 219 «О взаимодействии Минсельхозпрода России с органами местного самоуправления».

²¹ Постановление Совета Федерации ФС РФ от 03.07.1997 № 232-СФ «О критической ситуации с завозом продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности».

и методов совершенствования экономических взаимоотношений Российской Федерации с субъектами Федерации; координация внешнеторговой деятельности субъектов Федерации; разработка прогнозов социально-экономического развития субъектов Федерации, концепции и программ их социально-экономического развития, мер государственной поддержки регионов с наиболее сложными социально-экономическими, природно-климатическими, демографическими и экологическими условиями; совершенствование экономического механизма межрегиональной интеграции; подготовка предложений об учете региональных особенностей при проведении экономической реформы; разработка и реализация социальной политики с учетом экономических возможностей государства;

- в аспекте развития территорий Севера и Арктики: межотраслевая координация основных направлений региональной социально-экономической политики в районах Севера и Арктики; анализ и разработка предложений о стабилизации социально-экономического положения районов Севера; определение объемов поставок продукции в районы Севера, обеспечение контроля и межотраслевой координации в этой области; повышение эффективности арктической транспортной системы, включая Северный морской путь; переселение незанятого населения из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, оказание поддержки выезжающим в другие районы жителям Севера; формирование предложения об отнесении административно-территориальных образований к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям.

В результате всех преобразований сфера региональной политики, по существу, была сконцентрирована на:

- установлении экономических взаимоотношений между центром и регионами;
- разработке и курировании документов стратегического планирования социально-экономического развития субъектов Федерации (концепций и программ), в том числе северных территорий России и АЗРФ;
- стабилизации социально-экономического положения отдельных регионов (оказавшихся в период экономических реформ в наиболее сложных экономических условиях);
- инфраструктурном обеспечении арктической транспортной системы, включая Северный морской путь.

В 2001 году был упразднен самостоятельный институт национальной (региональной) политики. Функции по регулированию межнациональных и межконфессиональных отношений передали министру без портфеля²² (до этого занимавшему должность заместителя полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе²³). Конец первого этапа характеризовался резким обострением межнациональных отношений в субъектах Федерации (серия террористических актов, совершенных с 2000 по 2004 год).

3. Образование самостоятельного института региональной политики (2004–2014 годы)

Началом второго этапа формирования институциональной структуры региональной политики автор считает 2004 год. В рамках очередного преобразования структуры и функций федеральных министерств, ответственных за реализацию региональной социально-экономической политики, в июне 2004 года в перечень функций Минсельхоза России была включена выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование устойчивого развития сельских территорий²⁴ (следствием чего стала разработка к 2010 году Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации²⁵), в сентябре 2004 года образовано Министерство регионального развития РФ²⁶.

В созданном Минрегионе России, как и в упраздненном ранее Министерстве по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ, совмещались ключевые направления пространственного развития страны:

- в сфере национальной политики: регулирование государственной национальной политики и межнациональных отношений; защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов РФ; взаимодействие с казахскими обществами;
- в области комплексной региональной политики: разграничение полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления; социально-экономическое развитие

²² Указ Президента РФ от 06.12.2001 № 1411 «О Министре Российской Федерации».

²³ В правительстве появился новый министр // РБК. 2001. 7 декабря. <https://www.rbc.ru/politics/07/12/2001/5703b2be9a7947783a5a21a1>.

²⁴ Постановление Правительства РФ от 28.06.2004 № 315 «Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации».

²⁵ Распоряжение Правительства РФ от 30.11.2010 № 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года».

²⁶ Указ Президента РФ от 13.09.2004 № 1168 «О Министерстве регионального развития Российской Федерации».

субъектов Федерации и муниципальных образований; решение вопросов административно-территориального устройства РФ, градостроительства в части территориального планирования и градостроительного зонирования; разработка и курирование вопросов реализации документов стратегического планирования социально-экономического развития субъектов Федерации; предоставление государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда РФ, субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации; координация отбора и реализация приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов; осуществление межрегионального сотрудничества;

- в аспекте развития отдельных территорий: социально-экономическое развитие регионов и муниципальных образований Крайнего Севера и Арктики; осуществление приграничного сотрудничества (новое направление в региональной политике)²⁷.

Пока что Минрегион России является наиболее долго функционировавшим органом государственной власти, ответственным за региональную политику. В то же время за десять лет его существования министры сменялись в среднем раз в год (более трех лет проработали два министра из шести — Владимир Анатольевич Яковлев²⁸, занимавший ранее должность полномочного представителя Президента РФ в Южном федеральном округе²⁹, и Виктор Федорович Басаргин^{30, 31}, до этого работавший в должности заместителя полномочного представителя Президента РФ в Уральском федеральном округе³²).

В сентябре 2014 года в рамках предложенной Председателем Правительства РФ Дмитрием Анатольевичем Медведевым оптимизации³³, обусловленной созданием ряда министерств (Министерства по развитию Дальнего Востока, Министерства по делам Крыма и Министерства по развитию Северного Кавказа — социально-экономическое развитие территорий, Министерства

²⁷ Постановление Правительства РФ от 26.01.2005 № 40 «Об утверждении Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

²⁸ Указ Президента РФ от 13.09.2004 № 1169 «О Министре регионального развития Российской Федерации».

²⁹ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 332 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе».

³⁰ Указ Президента РФ от 14.10.2008 № 1478 «О Министре регионального развития Российской Федерации».

³¹ Указ Президента РФ от 28.04.2012 № 526 «О Басаргине В. Ф.».

³² Басаргин Виктор Федорович. <http://archive.government.ru/special/persons/11/index.html>.

³³ Рабочая встреча Президента России Владимира Путина с Председателем Правительства Дмитрием Медведевым. <http://government.ru/news/14657/>.

строительства — функции градостроительства), дублирующих функции Министерства регионального развития Российской Федерации, было принято решение об упразднении последнего³⁴. Его полномочия были переданы:

- в сфере национальной политики — Министерству культуры Российской Федерации;
- в области комплексной региональной политики — Минэкономразвития России, за исключением сфер: государственной поддержки субъектам Федерации и муниципальным образованияам за счет федерального бюджета — Минфину России; градостроительства — Минстрою России; разграничения полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, решения вопросов административно-территориального устройства РФ — Минюсту России;
- в аспекте развития отдельных территорий: социально-экономическое развитие Севера и Арктики, осуществление приграничного сотрудничества — Минэкономразвития России; взаимодействие с казачьими обществами — Минюсту России.

Таким образом, большинство функций были вновь, как в 2000 году, переданы в Министерство экономического развития Российской Федерации (преобразованному в 2008 году из Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации³⁵).

4. Образование территориальных министерств (2012–2020 годы)

Упразднение Минрегиона России не было внезапным: за два года до этого — с 2012-го — началась постепенная передача его функций в другие институциональные структуры — министерства, государственные комиссии. В связи с этим автор выделяет третий этап формирования региональной политики, накладывающийся на второй и четвертый, — с 2012 по 2020 год, когда были созданы отдельные институциональные структуры для решения конкретных задач (зачастую — крупных инфраструктурных проектов), преимущественно на конкретных территориях (в Республике Крым, СКФО, ДВФО, АЗРФ).

³⁴ Указ Президента РФ от 08.09.2014 № 612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации».

³⁵ Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

В сентябре 2008 года была создана государственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья, ответственная, помимо прочего, за подготовку и проведение в 2012 году саммита АТЭС во Владивостоке³⁶. Менее чем через год, в апреле 2009-го, был назначен новый полномочный представитель Президента РФ в ДФО³⁷, в ведение заместителя которого передавалось, в частности, строительство объектов к саммиту АТЭС³⁸.

В то же время, с 2009 года, со стороны Минрегиона России строительство объектов к саммиту АТЭС в качестве государственного заказчика³⁹ курировало ФГУ «Дальневосточная дирекция Министерства регионального развития Российской Федерации»^{40, 41}, перерегистрированное в 2011 году в ФКУ «Дальневосточная дирекция Министерства регионального развития Российской Федерации»⁴² (ликвидировано в 2013 году, через год после проведения саммита^{43, 44}).

Параллельно с уже существующими структурами в мае 2012 года было создано Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития)⁴⁵, функциями которого в пределах ДВФО были реализация мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, и контроль органов государственной власти субъектов Федераций,

³⁶ Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации И. И. Шувалов возглавит оргкомитет по подготовке к саммиту АТЭС и Государственную комиссию по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья. <http://archive.government.ru/special/docs/606/>.

³⁷ Указ Президента РФ от 30.04.2009 № 492 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе».

³⁸ У полпреда президента РФ на Дальнем Востоке появится заместитель, который будет курировать строительство объектов к саммиту АТЭС. <https://www.interfax-russia.ru/far-east/main/upolpreda-prezidenta-rf-na-dalnem-vostoke-poyavitsya-zamestitel-kotoryy-budet-kurirovat-stroitelstvo-obektov-k-sammitu-ates>.

³⁹ Приказ Минрегиона РФ от 04.05.2009 № 162 «Об утверждении перечня государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам федеральными государственными бюджетными учреждениями, подведомственными Министерству регионального развития Российской Федерации».

⁴⁰ СБП Минрегион России. <https://faip.economy.gov.ru/cgi/uis/faip.cgi/G1/ol/2006?sbp=284&yover=2010>.

⁴¹ Решение по делу № 47/06-2010. 21.06.2011. <https://primorie.fas.gov.ru/solution/7154>.

⁴² Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2011 № 1754-р «О создании федерального казенного учреждения "Дальневосточная дирекция Министерства регионального развития Российской Федерации"».

⁴³ Приказ Минрегиона России от 04.04.2013 № 132 «О ликвидации федерального казенного учреждения "Дальневосточная дирекция Министерства регионального развития Российской Федерации"».

⁴⁴ Минрегион РФ ликвидировал свою Дальневосточную дирекцию во Владивостоке, выступавшую госзаказчиком строек АТЭС. <https://www.interfax-russia.ru/far-east/news/minregion-rf-likvidiroval-svoyu-dalnevostochnuyu-direkciyu-vo-vladivostoke-vystupavshuyu-goszakazchikom-stroek-ates>.

⁴⁵ Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 655 «О Министре Российской Федерации по развитию Дальнего Востока — полномочном представителе Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе».

управление федеральным имуществом⁴⁶. В 2019 году полномочия Минвостокразвития России были расширены: в его управление была передана дополнительная территория — АЗРФ и добавилась функция курирования локальных преференциальных территорий (территорий опережающего развития (ТОР) ДВФО и АЗРФ)⁴⁷.

В 2014 году после присоединения к Российской Федерации Республики Крым в структуре федеральных органов исполнительной власти было создано Министерство РФ по делам Крыма⁴⁸, официально упраздненное через год, в 2015-м⁴⁹, в связи с решением всех возложенных на него задач^{50, 51} (контроль органов государственной власти Республики Крым и г. Севастополя, курирование локальных преференциальных территорий (свободных экономических зон (СЭЗ), в том числе оценка их эффективности), урегулирование вопросов социально-экономического развития территории (координация мер государственной поддержки, разработка и реализация инвестиционных программ, в том числе зарубежных), разработка и реализация документов стратегического планирования). Функции упраздненного министерства были переданы Минэкономразвития России.

Волна террористических актов (за семь лет, с 2007 по 2013 год, было совершено двенадцать терактов), связанный с ними рост межнациональной напряженности⁵², а также подготовка западной территории страны к проведению чемпионата мира по футболу в 2018 году актуализировали необходимость стабилизации межнациональных отношений. Поэтому органами государственной власти был принят ряд мер:

- в 2012 году утверждена Стратегия государственной национальной политики, одним из ключевых вопросов которой было «создание дополнительных социально-экономических и политических условий для обеспечения прочного нацио-

⁴⁶ Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

⁴⁷ Постановление Правительства РФ от 20.04.2019 № 475 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

⁴⁸ Указ Президента РФ от 31.03.2014 № 190 «О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма».

⁴⁹ Указ Президента РФ от 15.07.2015 № 368 «Об упразднении Министерства Российской Федерации по делам Крыма и Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя».

⁵⁰ Встреча с Председателем Правительства Дмитрием Медведевым. <http://www.kremlin.ru/catalog/persons/37/events/49996>.

⁵¹ Упразднение Минкрыма: полуостров получает большую самостоятельность. <https://ria.ru/20150715/1130487339.html>.

⁵² Межнациональные отношения глазами москвичей и петербуржцев. <http://www.demoscope.ru/weekly/2012/0493/opros07.php>.

- нального и межнационального мира и согласия на Северном Кавказе»⁵³ (п. 5 в первоначальной редакции);
- в 2014 году образовано Министерство РФ по делам Северного Кавказа⁵⁴, полномочия которого в целом повторяли полномочия созданного полутора месяцами ранее Министерства РФ по делам Крыма (при изменении объекта курирования — СКФО; Министерство РФ по делам Северного Кавказа просуществовало до 2020 года⁵⁵, после чего было упразднено, его функции, так же как и в случае с Министерством РФ по делам Крыма, были переданы Минэкономразвития России);
 - в 2015 году учреждено Федеральное агентство по делам национальностей, в которое передавалась часть функций Министерства культуры РФ — по формированию национальной политики и Министерства юстиции РФ — по взаимодействию с казачьими обществами. Указанные функции были переданы Минкультуры России и Минюсту России в 2014 году из Минрегиона России⁵⁶.

5. Концентрация ключевых функций региональной политики в Министерстве экономического развития РФ (с 2014 года)

К концу третьего этапа, к 2020 году, функции регулирования региональной социально-экономической политики снова были сосредоточены преимущественно в Министерстве экономического развития РФ.

В настоящее время функции по выработке, реализации и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной региональной политики, переданные в 2014 году Минрегионом России, распределяются между федеральными министерствами следующим образом:

- создание и функционирование особых экономических зон (ОЭЗ) (за исключением выделения средств бюджетных ассигнований федерального бюджета^{57, 58}); социально-эконо-

⁵³ Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

⁵⁴ Указ Президента РФ от 12.05.2014 № 321 «О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа».

⁵⁵ Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

⁵⁶ Указ Президента РФ от 31.03.2015 № 168 «О Федеральном агентстве по делам национальностей».

⁵⁷ Постановление Правительства РФ от 29.11.2014 года № 1275 «О предоставлении из федерального бюджета бюджету Калининградской области иных межбюджетных трансфертов на обеспечение поддержки юридических лиц, осуществляющих деятельность на территории Калининградской области, и резидентов Особой экономической зоны в Калининградской области».

⁵⁸ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации».

мическое развитие Республики Крым и г. Севастополя, СКФО, субъектов Федерации (в том числе АЗРФ, за исключением вопросов охраны окружающей среды, экологии и природопользования⁵⁹) и муниципальных образований (в том числе ЗАТО, моногородов, ТОР, за исключением ДФО и АЗРФ⁶⁰), районов Крайнего Севера⁶¹; осуществление приграничного и межрегионального сотрудничества; территориальное планирование (за исключением градостроительного зонирования — данная функция находится в ведении Минстроя России⁶²); разработка и реализация комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов; координация отбора и реализация приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов; методическое обеспечение разработки, реализации, оценки эффективности региональных и муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности (совместно с Минстроем России⁶³) — Минэкономразвития России;

- координация деятельности по разработке и реализации документов стратегического планирования, мероприятия которых осуществляются на территории ДФО и АЗРФ (в том числе совместно с Минэкономразвития России); создание и поддержка функционирования ТОР на территориях ДФО и АЗРФ⁶⁴ — Минвостокразвития России;
- оказание за счет федерального бюджета государственной поддержки субъектам Федерации и муниципальным образованиям (в том числе анализ эффективности использования средств государственной поддержки; согласование разработанных заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проектов методик выделения средств государственной поддержки субъектам Федерации и муниципальным образованиям за счет федерального бюджета)⁶⁵ — Минфин России.

⁵⁹ Приказ Минэкономразвития России от 07.10.2021 № 613 «Об утверждении Положения о Департаменте региональной политики Министерства экономического развития Российской Федерации».

⁶⁰ Приказ Минэкономразвития России от 01.12.2021 № 727 «Об утверждении Положения о Департаменте регионального развития Министерства экономического развития Российской Федерации».

⁶¹ Приказ Минэкономразвития России от 07.10.2021 № 613 «Об утверждении Положения о Департаменте региональной политики Министерства экономического развития Российской Федерации».

⁶² Постановление Правительства РФ от 18.11.2013 № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации».

⁶³ Постановление Правительства РФ от 18.11.2013 № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации».

⁶⁴ Постановление Правительства РФ от 30.06.2012 № 664 «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики».

⁶⁵ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации».

Сегодня в структуре Минэкономразвития России функции социально-экономического развития субъектов Федерации возложены преимущественно на 6 департаментов (из 38), сохраняющих отчасти принцип территориальности, предложенный в отношении создаваемых в период с 2012 по 2014 год министерств⁶⁶ (табл. 1).

В представленной на официальном сайте структуре Минэкономразвития России содержится информация о Департаменте реализации региональных инвестиционных программ и координации социально-экономического развития регионов⁶⁷, сформированном в 2017 году⁶⁸; в качестве его ключевых функций определены разработка и реализация документов стратегического планирования Республики Крым и г. Севастополя, а также координация в данном регионе локальных преференциальных территорий⁶⁹. Однако в перечне департаментов, также представленном на официальном сайте министерства, этот департамент отсутствует⁷⁰, его директор с октября 2022 года перешел в Департамент реализации специальных проектов Минэнерго России⁷¹. Согласно Приказу Минэкономразвития России от 31.05.2022 № 285 название «Департамент реализации региональных инвестиционных программ и координации социально-экономического развития регионов» было изменено на «Департамент реализации региональных инвестиционных программ»⁷². Так как в настоящее время в структуре министерства отсутствует Департамент реализации региональных инвестиционных программ, можно предположить, что часть функционала Департамента реализации региональных инвестиционных программ и координации социально-экономического развития регионов передана в Департамент региональной политики⁷³ (тем не менее нормативного подтверждения этому заключению не найдено).

⁶⁶ Медведев Д. А.: Модель с «территориальными» министерствами «оптимальна» // РИА Новости (ria.ru). 2014. 24 мая. <https://ria.ru/20140524/1009138784.html>.

⁶⁷ О министерстве. Структура Министерства. Сайт Минэкономразвития России. <https://www.economy.gov.ru/material/about/>.

⁶⁸ Приказ Минэкономразвития России от 28.12.2017 № 708 «Об утверждении Положения о Департаменте реализации региональных инвестиционных программ и координации социально-экономического развития регионов Министерства экономического развития Российской Федерации».

⁶⁹ Приказ Минэкономразвития России от 04.10.2019 № 640 «Об утверждении Положения о Департаменте реализации региональных инвестиционных программ и координации социально-экономического развития регионов Министерства экономического развития Российской Федерации».

⁷⁰ Департаменты Минэкономразвития России. Сайт Минэкономразвития России. <https://www.economy.gov.ru/material/departments/>.

⁷¹ Директор Департамента реализации специальных проектов. Сайт Министерства энергетики Российской Федерации. <https://minenergo.gov.ru/node/23632>.

⁷² Приказ Минэкономразвития России от 31.05.2022 № 285 «О внесении изменений в приказ Минэкономразвития России от 05.03.2022 № 103 “Об утверждении Положения о Наблюдательном совете автономной некоммерческой организации Дирекция по информационно-аналитическому сопровождению государственной программы Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя”»».

⁷³ Департамент региональной политики Минэкономразвития России. <https://www.economy.gov.ru/material/departments/d35/>.

Т а б л и ц а 1

Основные функции департаментов Минэкономразвития России,
курирующих социально-экономическое развитие субъектов Федерации

T a b l e 1

Main Functions of Departments of the Ministry of Economic Development of Russia in Charge of the Socio-Economic Development
of the Constituent Districts of the Federation

	Вопросы бюджетной обеспеченности и сбалансированности бюджетов субъектов Федерации	Рассмотрение, разработка и реализация документов стратегического планирования субъектов Федерации	Курирование локальных преференциальных территорий
Департамент регионального развития	Распределение грантов в форме межбюджетных трансфертов на основе достигнутых регионами показателей эффективности Предоставление межбюджетных трансфертов бюджету Калининградской обл. Предоставление дополнительной финансовой поддержки в целях снижения долговой нагрузки на бюджеты субъектов Федерации Изменение нормативов зачислений налоговых доходов в бюджеты различных уровней бюджетной системы РФ Управление государственным долгом субъектов РФ Выделение средств из Резервного фонда правительства Участие в федеральной адресной инвестиционной программе	За исключением документов СКФО	ОЭЗ ТОР Игорные зоны

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 1

	Вопросы бюджетной обеспеченности и сбалансированности бюджетов субъектов Федерации	Рассмотрение, разработка и реализация документов стратегического планирования субъектов Федерации	Курирование локальных преференциальных территорий
Департамент региональной политики	Оценка регулирующего воздействия проектов нормативно-правовых актов, способствующих возникновению дополнительных расходов бюджетов субъектов Федерации и (или) местных бюджетов Участие в формировании и исполнении федерального бюджета по реализации мероприятий, предусмотренных в документах стратегического планирования регионального развития Субсидии российским организациям на обеспечение деятельности на архипелаге Шпицберген	Документы стратегического планирования следующих районов: АЗРФ, Крайнего Севера, Соловецкого архипелага, ДВФО Документы стратегического планирования субъектов Федерации: регионов с низким уровнем экономического развития (ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика»), Республики Карелия, Астраханской области, Республики Мордовия, Кемеровской области — Кузбасса, Забайкальского края, Калининградской области Документы стратегического планирования муниципальных образований	«Сириус» Паломническо-туристический кластер «Аразамас — Дивеево — Саров»
Департамент социально-экономического развития СКФО		Государственная программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»	ОЭЗ СКФО
Департамент реализации государственной программы социально-экономического развития СКФО	Формирование предложений по оптимизации и перераспределению бюджетных ассигнований федерального бюджета в целях обеспечения финансирования мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования СКФО Формирование федеральной адресной инвестиционной программы	Государственная программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»	Туристские кластеры СКФО

Источник: составлено автором по следующим документам: Приказ Минэкономразвития России от 01.12.2021 № 727 «Об утверждении Положения о Департаменте регионального развития Министерства экономического развития Российской Федерации»; Приказ Минэкономразвития России от 07.10.2021 № 613 «Об утверждении Положения о Департаменте регионального развития Министерства экономического развития Российской Федерации»; Приказ Минэкономразвития России от 14.09.2021 № 542 «Об утверждении Положения о Департаменте социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа Министерства экономического развития Российской Федерации»; Приказ Минэкономразвития России от 27.04.2021 № 224 «Об утверждении Положения о Департаменте реализации государственной программы социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа Министерства экономического развития Российской Федерации».

Также в структуре Минэкономразвития России указан Департамент планирования территориального развития, осуществляющий регулирование в сфере территориального планирования⁷⁴ (положения о департаменте в открытых источниках найти не удалось).

Анализ приказов, утверждающих положения о департаментах Минэкономразвития России, позволил выделить их основные функции.

На основе данных, представленных в табл. 1, можно заключить, что в настоящее время государственная политика в области социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований, реализуемая Минэкономразвития России, включает выполнение лишь немногих функций, это:

- обеспечение бюджетов субъектов Федерации, что предполагает, с одной стороны, поддержку наименее обеспеченных регионов — покрытие части их долговой нагрузки, с другой — финансирование мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, федеральных инвестиционных проектов (прежде всего инфраструктурных), отдельных проектов на конкурсной основе (например, конкурса «Лучшая муниципальная практика», курируемого Департаментом региональной политики);
- разработка и реализация (в рамках своих полномочий) документов стратегического планирования отдельных субъектов Федерации;
- курирование деятельности локальных преференциальных территорий (особых экономических зон, территорий опережающего развития, игорных зон, части туристских кластеров).

Заключение

На основе проведенного исследования сделаны следующие выводы.

1. На протяжении всего анализируемого периода (с 1990 года по настоящее время) для государственной региональной политики, реализуемой федеральным центром, был характерен непрерывный хаотичный поиск институциональной формы (комитет, министерство, федеральное агентство) или личности, которая ее возглавит. В течение тридцати лет вопросы межнациональных отношений курировались двумя комитетами (1990–1991 и 1991–1993 годы), одним министерством (1998–1999 годы), одним феде-

⁷⁴ Территориальное планирование. https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/territorialnoe_planirovanie/.

ральным агентством (с 2015 года по настоящее время); различные аспекты развития геостратегических территорий России (районов Крайнего Севера, АЗРФ, СКФО, Республики Крым, ДВФО) находились в ведении трех государственных комитетов (1990–1994, 1995–1998 и 1999–2000 годы) и четырех министерств (2012–2019, 2014–2015, 2014–2020 годы, с 2019-го по настоящее время); за реализацию комплексной региональной политики отвечали один государственный комитет (1993–1994 годы) и семь министерств (1994–1996, 1996–1998, апрель — сентябрь 1998 года и ноябрь 1998 года — 1999 год, 1999–2000, 2000–2001, 2004–2014 годы); за региональную политику отвечали шесть руководителей комитетов, федеральных агентств и двадцать министров.

2. Основанием для изменения структуры органов власти, ответственных за разработку и реализацию региональной политики, служила преимущественно не постановка новых целей, задач или приоритетов регионального социально-экономического развития, а отдельные события — имиджевого (саммит АТЭС, чемпионат мира по футболу и пр.) или чрезвычайного (серия террористических актов 2000–2004, 2007–2013 годов, рост напряженности межнациональных отношений) характера.

3. Ни один опыт по созданию отдельной институциональной структуры, курирующей региональную политику, не был продолжительным. Большинство функций на каждом из выделенных этапов концентрировалось в Министерстве экономического развития. При этом каждое перераспределение функций неминуемо приводило к редукции широкого спектра возможных и необходимых в условиях России с ее природно-климатическим и национально-культурным разнообразием направлений социально-экономического развития субъектов Федерации. Сегодня они ограничены выделением из средств федерального бюджета минимальной поддержки для наиболее дефицитных регионов, разработкой и курированием отдельных мероприятий, реализация которых предусмотрена в документах стратегического планирования, а также контролем за локальными преференциальными территориями, которые по своим масштабам не превышают отдельного муниципального образования.

4. Система комплексного государственного управления региональным развитием, по существу, так и не была организована. В структуре Минэкономразвития четыре из шести департаментов курируют фактически дублирующиеся направления (бюджетное обеспечение и балансировка бюджетов субъектов Федерации, разработка и реализация документов стратегического планирования, курирование локальных преференциальных территорий). Помимо этого, зачастую дублируются объекты и элементы управ-

ления департаментов Минэкономразвития России и различных министерств.

За прошедшие три десятилетия в России было предпринято значительное количество попыток усовершенствовать институциональное обеспечение реализации региональной социально-экономической политики. Результаты большинства из них оказались весьма противоречивыми. При этом существующие диспропорции и глубокая дифференциация регионального развития в условиях усиления внешнеполитического давления на Россию, расширения экономических санкций, дефицита бюджета актуализируют поиск новой, более эффективной модели региональной политики, включающей стратегическое видение целостного межрегионального и регионального развития, обоснованность распределения ресурсов и гармонизацию межнациональных отношений.

Литература

1. Бойцов А. Н. Оценка эффективности региональной социально-экономической политики на принципах социо-эколого-экономической сбалансированности // Фундаментальные исследования. 2021. № 12. С. 68–73.
2. Дохолян С. В., Петросянц В. З., Садыкова А. М. Социально-экономическая политика региона: теоретико-методологический подход // Апробация. 2014. № 9. С. 24–36.
3. Дробышевский С. М., Кострыкина Н. С., Корытин А. В. Налоговая конкуренция и активность региональной налоговой политики // Вопросы экономики. 2020. № 10. С. 5–27.
4. Замятина Н. Ю., Пилясов А. Н. Новая теория освоения (пространства) Арктики и Севера: полимасштабный междисциплинарный синтез // Арктика и Север. 2018. № 31. С. 5–27.
5. Иванова М. В., Неволин А. Е. Оценка качества жизни населения как основа формирования социально-экономической политики в регионе (на примере Мурманской области) // Вестник МГТУ. Труды Мурманского государственного технического университета. 2006. Т. 9. № 4. С. 694–699.
6. Кравченко И. Н. Социально-экономическая и национальная политика на Северном Кавказе // Вестник Института дружбы народов Кавказа (Теория экономики и управления народным хозяйством). Экономические науки. 2013. № 2(26). С. 19.
7. Кузнецова О. В. Экономическая составляющая федеративных отношений // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2(87). С. 34–44.
8. Куценко Е. С., Абашкин В. Л., Исланкина Е. А. Фокусировка региональной промышленной политики через отраслевую специализацию // Вопросы экономики. 2019. № 5. С. 65–89.
9. Ленчук Е. Б., Власкин Г. А. Инвестиционно-инновационный потенциал российских регионов // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2017. Т. 8. № S4(32). С. 667–681.
10. Малис Н. И. Совершенствование налоговой политики на региональном уровне: основные направления // Финансовый журнал. 2018. № 1(41). С. 51–60.
11. Минакир П. А. «Восточная государственная социально-экономическая политика»: миссия (не)выполнима? // Пространственная экономика. 2021. Т. 17. № 2. С. 7–15.
12. Полуянова Н. В., Киреева Н. А., Кублин И. М., Прущак О. В. Региональная социально-экономическая политика и устойчивое развитие: приоритеты развития сельских территорий // Экономика устойчивого развития. 2021. № 4(48). С. 144–152.

13. Полюянова Н. В., Молчан А. С., Ануфриева А. П., Долгирев А. Ш. Оценка влияния региональной социально-экономической политики на устойчивость и экономическую безопасность государства // Экономика устойчивого развития. 2022. № 1(49). С. 64–69.
14. Сампиев И. М. К вопросу о реализации в регионах Северного Кавказа Стратегии национальной политики // Успехи современной науки и образования. 2017. Т. 7. № 2. С. 197–200.
15. Сулов В. И., Бобылев Г. В., Валиева О. В., Ждан Г. В., Кравченко Н. А., Кузнецов А. В. Определение направлений совершенствования региональной инновационной политики // Регион: Экономика и социология. 2015. № 1(85). С. 177–196.
16. Тишков В. А. Концептуальная эволюция национальной политики в России. М.: Институт этнологии и антропологии РАН, 1996.
17. Хашиева З. М. Региональная социально-экономическая политика: воспроизводственный подход // Terra Economicus. 2009. Т. 7. № 4–2. С. 205–207.
18. Юхачев С. П. Социально-экономическая политика развития региона в посткоронавирусной экономике // Философия хозяйства. 2021. № 2(134). С. 244–251.

References

1. Boytsov A. N. Otsenka effektivnosti regional'noy sotsial'no-ekonomicheskoy politiki na printsipakh sotsio-ekologo-ekonomicheskoy sbalansirovannosti [Assessment of the Effectiveness of Regional Socio-Economic Policy on the Principles of Socio-Ecological and Economic Balance]. *Fundamental'nye issledovaniya [Fundamental Research]*, 2021, no. 12, pp. 68-73. DOI: 10.17513/fr.43155. (In Russ.)
2. Dokholyan S. V., Petrosyants V. Z., Sadykova A. M. Social'no-ekonomicheskaya politika regiona: teoretiko-metodologicheskii podkhod [Socio-Economic Policy of the Region: Theoretical and Methodological Approach]. *Aprobatsiya [Approbation]*, 2014, no. 9, pp. 24-36. (In Russ.)
3. Drobyshevskiy S. M., Kostyrykina N. S., Korytin A. V. Nalogovaya konkurentsia i aktivnost' regional'noy nalogovoy politiki [Tax Competition and the Efficacy of Regional Tax Policy]. *Voprosy ekonomiki*, 2020, no. 10, pp. 5-27. DOI: 10.32609/0042-8736-2020-10-5-27. (In Russ.)
4. Zamyatina N. Yu., Pilyasov A. N. Novaya teoriya osvoeniya (prostranstva) Arktiki i Severa: polimasshtabnyy mezhdistsiplinarnyy sintez [The New Theory of the Arctic and Northern Development: Multi-Scale Interdisciplinary Synthesis]. *Arktika i Sever [Arctic and the North]*, 2018, no. 31, pp. 5-27. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2018.31.5. (In Russ.)
5. Ivanova M. V., Nevolin A. E. Otsenka kachestva zhizni naseleniya kak osnova formirovaniya sotsial'no-ekonomicheskoy politiki v regione (na primere Murmanskoy oblasti) [Assessment of the Quality of Life of a Population as a Basis for the Formation of Socio-Economic Policy in a Region (As Applied to the Murmansk Region)]. *Vestnik MGTU. Trudy Murmanskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta [MSTU Bulletin. Scientific Journal of Murmansk State Technical University]*, 2006, vol. 9, no. 4, pp. 694-699. (In Russ.)
6. Kravchenko I. N. Sotsial'no-ekonomicheskaya i natsional'naya politika na Severnom Kavkaze [Socio-Economic and National Policy in the North Caucasus]. *Vestnik Instituta druzhby narodov Kavkaza (Teoriya ekonomiki i upravleniya narodnym khozyaystvom). Ekonomicheskie nauki [Bulletin of the Institute of Friendship of the Peoples of the Caucasus (Theory of Economics and Management of the National Economy). Economic Sciences]*, 2013, no. 2(26), pp. 19. (In Russ.)
7. Kuznetsova O. V. Ekonomicheskaya sostavlyayushchaya federativnykh otnosheniy [The Economic Component of Federal Relations]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie [Comparative Constitutional Review]*, 2012, no. 2(87), pp. 34-44. (In Russ.)
8. Kutsenko E. S., Abashkin V. L., Islankina E. A. Fokusirovka regional'noy promyshlennoy politiki cherez otraslevuyu spetsializatsiyu [Focusing Regional Industrial Policy via Sectoral Specialization]. *Voprosy ekonomiki*, 2019, no. 5, pp. 65-89. DOI: 10.32609/0042-8736-2019-5-65-89. (In Russ.)

9. Lenchuk E. B., Vlaskin G. A. Investitsionno-innovatsionnyy potentsial rossiyskikh regionov [Russian Regions' Investment and Innovation Potential]. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitie) [MIR (Modernization. Innovation. Research)]*, 2017, vol. 8, no. 4(s), pp. 667-681. DOI: 10.18184/2079-4665.2017.8.4.667-681. (In Russ.)
10. Malis N. I. Sovershenstvovanie nalogovoy politiki na regional'nom urovne: osnovnye napravleniya [Improvement of Tax Policy at the Regional Level: Main Directions]. *Finansovyy zhurnal [Financial Journal]*, 2018, no. 1(41), pp. 51-60. (In Russ.)
11. Minakir P. A. "Vostochnaya gosudarstvennaya sotsial'no-ekonomicheskaya politika": missiya (ne)vypolnima? ["Eastern State Socio-Economic Policy": Mission (Im)Possible?]. *Prostranstvennaya ekonomika [Spatial Economics]*, 2021, vol. 17, no. 2, pp. 7-15. DOI: 10.14530/se.2021.2.007-015. (In Russ.)
12. Poluyanov N. V., Kireeva N. A., Kublin I. M., Prushchak O. V. Regional'naya sotsial'no-ekonomicheskaya politika i ustoychivoe razvitie: priority razvitiya sel'skikh territoriy [Regional Socio-Economic Policies and Sustainable Development: Priorities for Development of Rural Territories]. *Ekonomika ustoychivogo razvitiya [Economics of Sustainable Development]*, 2021, no. 4(48), pp. 144-152. DOI: 10.37124/20799136_2021_4_48_144. (In Russ.)
13. Poluyanov N. V., Molchan A. S., Anufrieva A. P., Dolgirev A. Sh. Otsenka vliyaniya regional'noy sotsial'no-ekonomicheskoy politiki na ustoychivost' i ekonomicheskuyu bezopasnost' gosudarstva [Assessment of the Impact of Regional Socio-Economic Policy on the Stability and Economic Security of the State]. *Ekonomika ustoychivogo razvitiya [Economics of Sustainable Development]*, 2022, no. 1(49), pp. 64-69. DOI: 10.37124/20799136_2022_1_49_64. (In Russ.)
14. Sampiev I. M. K voprosu o realizatsii v regionakh Severnogo Kavkaza Strategii natsional'noy politiki [On the Implementation of the National Policy Strategy in the Regions of the North Caucasus]. *Uspekhi sovremennoy nauki i obrazovaniya [Achievements of Modern Science and Education]*, 2017, vol. 7, no. 2, pp. 197-200. (In Russ.)
15. Suslov V. I., Bobylev G. V., Valieva O. V., Zhdan G. V., Kravchenko N. A., Kuznetsov A. V. Opredelenie napravleniy sovershenstvovaniya regional'noy innovatsionnoy politiki [Determining Ways to Improve Regional Innovation Policy]. *Region: Ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology]*, 2015, no. 1(85), pp. 177-196. (In Russ.)
16. Tishkov V. A. *Kontseptual'naya evolyutsiya natsional'noy politiki v Rossii [Conceptual Evolution of National Policy in Russia]*. Moscow, Institute of Anthropology and Ethnography, 1996. (In Russ.)
17. Khasheva Z. M. Regional'naya sotsial'no-ekonomicheskaya politika: vosproizvodstvennyy podkhod [Regional Socio-Economic Policy: A Reproductive Approach]. *Terra Economicus*, 2009, vol. 7, no. 4-2, pp. 205-207. (In Russ.)
18. Yukhachev S. P. Sotsial'no-ekonomicheskaya politika razvitiya regiona v postkoronavirusnoy ekonomike [Socio-Economic Policy for a Region's Development in a Post-Coronavirus Economy]. *Filosofiya hozyaystva [Philosophy of Economy]*, 2021, no. 2(134), pp. 244-251.