

К.С. ГОНЧАРОВА

ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОЙ НЕОЛИБЕРАЛЬНОЙ МОДЕЛИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ*

За последние тридцать лет в нашей стране было принято значительное количество нормативно-правовых актов, регулирующих различные аспекты пространственного развития. Основными, регламентирующими ключевые направления развития регионов, являются Указ Президента Б.Н. Ельцина «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации», действовавший с 1996 по 2017 г., и сменивший его Указ Президента В.В. Путина «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», принятый в 2017 г. В настоящем исследовании раскрываются отдельные положения реализуемой в современной России региональной политики. Объектом анализа являлись опубликованные нормативно-правовые документы, характеризующие государственную политику федеральных органов власти в сфере регионального социально-экономического развития. Автором сделан вывод о соответствии региональной политики России неолиберальной парадигме хозяйствования. Основами экономической политики до настоящего времени остаются, с одной стороны, приоритетное создание локальных преференций, с другой, — стимулирование субъектов Федерации на развитие внешнеэкономической деятельности. Социальная политика сведена к номинальной возможности использования набора социальных гарантий, которые предполагается увязать с системой расселения; программа мероприятий развития федеративных отношений в целом сводится к установлению зависимости между степенью эффективности ведения регионального хозяйства и размерами трансфертных платежей из федерального центра.

Ключевые слова: региональная политика, федеральная региональная политика, субъекты Федерации, стратегия пространственного развития, государственные программы, агломерации.

JEL: R11, R50, R58

* Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного при финансовой поддержке РНФ в рамках научного проекта № 22-28-01702 «Экспериментальные траектории процессов пространственной конвергенции и дивергенции доходов населения регионов России в условиях их адаптации к динамичным изменениям».

Характеристика институционального обеспечения современного (с 1990 г.) этапа проведения государственной политики управления региональным развитием в России является в значительной степени дискуссионной. Это касается как структуры и полномочий федеральных органов власти, в ведении которых находились или находятся соответствующие вопросы¹, так и его (государственного управления) нормативно-правового регулирования (полноты, адекватности современным глобальным и региональным вызовам, верифицируемости заложенных в них результатов и т.д.).

Каждый из обозначенных аспектов (вопросы функционирования государственного аппарата, содержания официальных документов, регламентирующих вопросы регионального развития) требует обособленного и тщательного анализа. В данной работе с целью раскрытия отдельных основных положений региональной политики в России мы рассматриваем ее (политики) нормативно-правовое обеспечение.

Некоторые аспекты региональной политики в отечественных исследованиях

Обобщая некоторые исследования, посвященные проблематике региональной политики, можно сделать вывод, что под таковой понимается деятельность органов государственной власти (федерального и регионального уровней), а также органов местного самоуправления (реже) в отношении регулирования сфер социального-экономического развития субъектов Федерации (включая фискальную, демографическую и экологическую компоненты) [1; 2; 3]. При этом ключевая цель региональной политики в России, по мнению большинства исследователей, — сокращение диспропорций пространственного социально-экономического развития ее территорий [3; 4; 5]. Вместе с тем рост региональной дифференциации может также являться следствием реализации региональной политики. Так, например, П.А. Минакир пишет, что «стремление к повышению продуктивности использования ресурсов и ускорению темпов экономического развития посредством “замыкания” экономической деятельности в рамках “плюсов роста” неизбежно приводит к нарастанию социально-экономической неоднородности пространства» [6, с. 976–977]. Исходя из целей и содержания региональной политики, А.Н. Швецов выделяет три ее типа — конкурентный, смешанный и патерналистский.

¹ В среднем за период с 1990 г. по настоящее время профильные органы исполнительной власти, регулирующие вопросы экономического и социального развития регионов сменялись каждые три года. Самый короткий период существования профильного министерства — 5 месяцев (Министерство региональной и национальной политики Российской Федерации, с 30 апреля 1998 г. по 22 сентября 1998 г.), самый длительный — 10 лет (Министерство регионального развития Российской Федерации, с 2004 по 2014 г.).

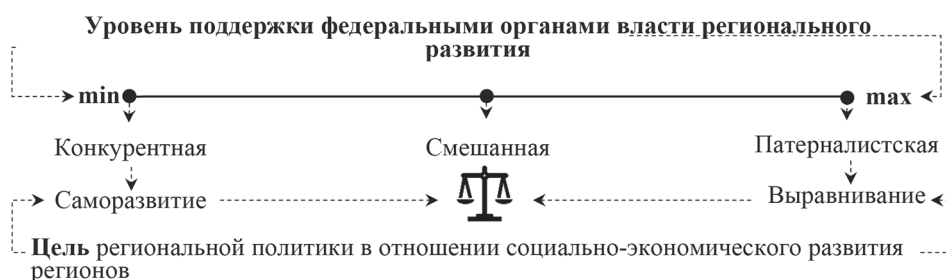


Рис. 1. Типы региональной политики

Источник: составлено автором по [7].

Разделяя позицию А.Н. Швецова, раскроем содержание каждого из обозначенных на рисунке 1 типов региональной политики.

Конкурентный тип предполагает сокращение финансовой поддержки субъектов Федерации и активизацию их внутрирегиональных источников роста (административных, экономических, социальных и проч.).

Смешанный тип предусматривает различные комбинации подходов государственного управления к региональному развитию, используемых в двух крайних типах (конкурентном и патерналистском).

Патерналистский тип ориентирован на сокращение уровня межрегиональной социально-экономической дифференциации путем поддержки субъектов Федерации с наименьшей бюджетной обеспеченностью.

Обозначенные типы региональной политики являются в значительной степени традиционными. Так, например, они соответствуют стимулирующей, компенсирующей и адаптирующей политике в типологии О.В. Грицай, Г.В. Иоффе, А.И. Трейвиша [8], а также теоретическим подходам, обозначенным О.С. Сухаревым — неоклассическим и инвестиционно-программируемым (конкурентный тип), теориям регионализма и несбалансированного роста (смешанный тип) и неокейнсианским (патерналистский тип) [9]. Кроме того, в соответствии с объектами воздействия региональную политику подразделяют на экономическую (территориальное разделение труда, пространственная кооперация и проч.) и социальную (уровень жизни населения) [8]. Отдельно или в составе социальной политики выделяют также экологическую региональную политику [2; 10].

По направленности воздействия большинство исследователей рассматривают региональную политику как сферу внутреннего государственного управления, не выходящую за пределы государственных границ². Однако П.Г. Щедровицкий обращает внимание и на ее геостратегический характер, определяющийся посредством позиционирования как субъектов Федерации, так и отдельных городов в глобальном про-

² Исключая макроэкономические исследования, где под регионом понимается группа стран, например, Азиатско-Тихоокеанский регион и проч.

странстве [11]. Он, в частности, отмечал, что «стратегии регионального развития, разрабатываемые как на уровне регионов, так и на уровне федерального центра, должны стать стратегиями позиционирования в открытых рынках, а не набором внутрирегиональных мероприятий», а каркас новой пространственной организации страны на ближайшие 10–15 лет (т.е. к 2020 г.) должны составить регионы-города «с вменением им функций национальных “окон-переходников” в глобальный рынок» [12, с. 223].

Таким образом, вопросам определения сущности региональной политики, форм ее реализации и проч. посвящено большое число исследований. В то же время, несмотря на значительную проработку в экономической науке рассматриваемой темы (региональной политики), она в большей степени традиционно раскрывается в нормативном аспекте, зачастую с целью обоснования наиболее подходящей для страны и ее регионов гносеологической (теоретической) модели. Несмотря на очевидные преимущества такого подхода, он в ряде случаев не позволяет увидеть онтологическую сторону политики, которая уже де-факто реализуется органами власти и/или которая де-юре планируется последними к реализации (вследствие акцентирования внимания исследователей на возможных вариантах политики, их сравнении, рассмотрении альтернатив и т.д.).

Помимо этого, в части исследований авторы сосредотачиваются на отдельных документах и не учитывают ретроспективный и интегративный (обобщающий) контекст заложенных в них положений, что также негативно отражается на полноте анализа и качестве оценки фактически сложившейся практики отечественной региональной политики.

Результаты исследования

Одним из первых основополагающих документов в комплексе, регулирующем региональную политику России, являлся Указ Президента Российской Федерации «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации»³ (далее — Указ 1996 г.), утвержденный в 1996 г. и действовавший более двадцати лет — до 2017 г., когда был принят Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»⁴ (далее — Основы) (см. рис. 2).

³ Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

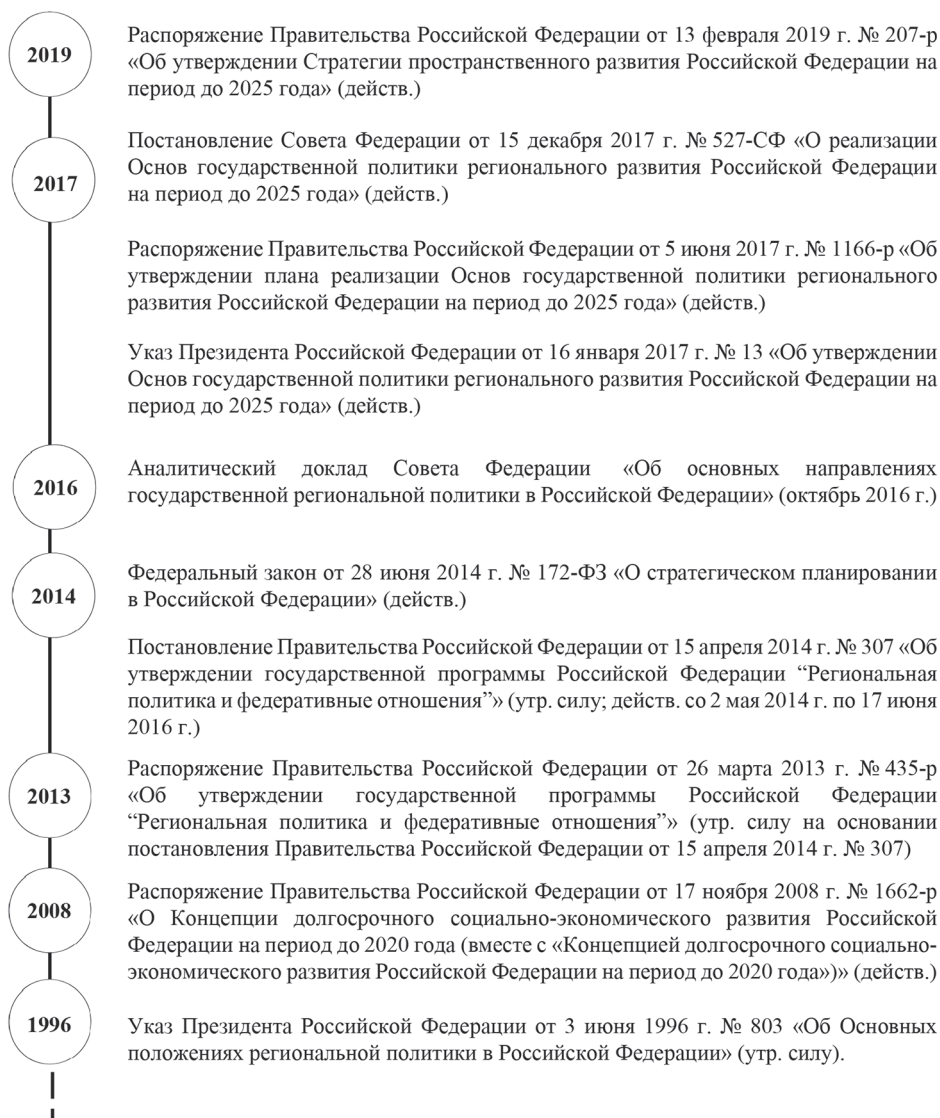


Рис. 2. Ретроспектива нормативно-правового обеспечения региональной политики России

Источник: составлено автором.

Соответственно, актуализация в 2017 г. Основ⁵ была направлена на выработку правительством Российской Федерации решений, касающихся сферы региональной политики и являющихся адекватными современным условиям функционирования субъектов Федерации (экономических санкций, затрагивающих как экономические, так

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

и социальные (уровень жизни населения) аспекты безопасности приграничных территорий и проч.).

Изменения, внесенные в Основы (по сравнению с Указом 1996 г.), были связаны, во-первых, с уточнением терминологических основ законодательных актов — понятий «региональная политика» и «регион»; во-вторых, с корректировкой целей региональной экономической и социальной политики; в-третьих, с обновлением задач региональной политики.

Рассмотрим эти вопросы более подробно.

Терминологические основы региональной политики

Если в Указе 1996 г. регион мог совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации или объединять несколько последних, то в Основе в случае объединения нескольких субъектов Российской Федерации было предписано использование понятия «макрорегион». Добавление данной категории требовалось для увязки Основ⁶ с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», где предполагалась разработка соответствующих стратегий (ст. 21⁷).

В аспекте понимания «региональной политики» как системы целей и задач были добавлены элементы приоритетов, мер и действий. Однако был убран элемент «механизм реализации», который в нормативном аспекте призван обеспечивать «организацию и функционирование системы... путем... последовательности разработки документов..., согласованности и сбалансированности... по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам..., определения ресурсов для достижения целей и реализации задач..., организации мониторинга и контроля реализации»⁸. Помимо этого, если в Указе 1996 г. акторами региональной политики выступали органы государственной власти в целом (т.е. органы власти как федерального, так и регионального уровня), то в редакции 2017 г. указаны исключительно федеральные органы государственной власти.

Соответственно, можно сделать вывод о том, что в отношении политики регионального развития в настоящее время основной акцент сделан на управлении сверху (с федерального уровня) путем определения общенациональных приоритетов и, исходя из них, разработки (но не реализации, которая остается за региональными и муниципальными властями) комплекса соответствующих мероприятий.

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

⁷ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации».

Цели региональной политики

В новой редакции были обновлены задачи региональной политики. Для удобства анализа мы свели последние в таблицу (см. табл. 1), где они были распределены по трем ключевым направлениям — развитие федеративных отношений, региональная экономическая и социальная политика. Данные направления были представлены в Указе 1996 г., в Основах они сохранены не были.

Т а б л и ц а 1

Сопоставление целей региональной политики в нормативно-правовой базе Российской Федерации

Направление региональной политики	Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации»	Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»
Развитие федеративных отношений	• Обеспечение основ федерализма; • становление и обеспечение гарантий местного самоуправления	• Максимальное привлечение населения к решению региональных и местных задач
Региональная экономическая политика	• Создание единого экономического пространства; • приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение; • выравнивание условий социально-экономического развития регионов; • максимальное использование природно-климатических особенностей регионов	• Обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов; • повышение конкурентоспособности экономики Российской Федерации на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований
Региональная социальная политика	• Обеспечение единых минимальных социальных стандартов и социальной защиты населения на всей территории страны; • защита окружающей среды регионов	• Обеспечение равных возможностей для реализации экономических, политических и социальных прав граждан на всей территории страны; • повышение качества жизни населения

Источник: составлено автором.

Исходя из приведенных в таблице 1 целей региональной политики, можно предположить наличие процесса поляризации их субъектности, выраженной в дихотомии: «население (микроуровень) — страна в целом (макроуровень)». Непосредственно субъект Федерации сохранился только в цели «обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития». При этом вопрос о «научно-технологическом развитии региона» как цели региональной политики является в существенной степени дискуссионным, т.к. он традиционно находится в сфере ведения федеральных органов власти⁹.

⁹ Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

В области экономической политики от целей создания единого экономического пространства с равными условиями реализации регионального развития произошло смещение акцентов в направлении «сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития», которое в принятой позднее (2019 г.) Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Стратегия) будет раскрыто как «сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также обеспечение национальной безопасности страны»¹⁰.

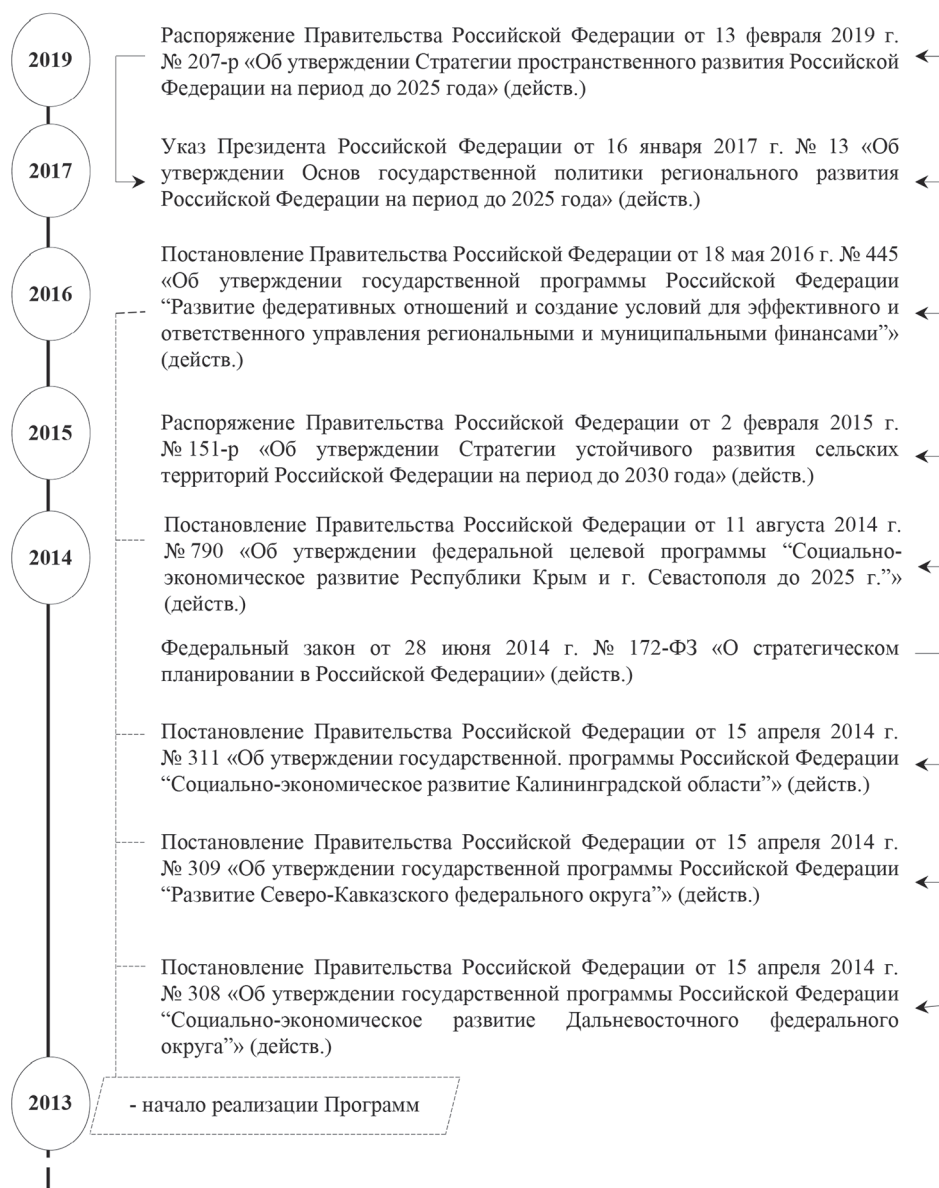
В то же время указанное в Стратегии¹¹ определение в целом обобщало некоторые положения более ранних НПА (2008, 2014, 2015 гг.) (см. рис. 3). Так, в принятом в 2008 г. Распоряжении Правительства «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (далее – Концепция) сбалансированное социально-экономическое развитие регионов предполагало: «...создание новых центров экономического роста в регионах...; координацию инфраструктурных инвестиций государства и инвестиционных стратегий бизнеса в регионах с учетом приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений, в т.ч. демографических; сокращение дифференциации в уровне и качестве жизни населения в регионах с помощью эффективных механизмов социальной и бюджетной политики»¹². Под инфраструктурными инвестициями здесь имелась в виду в первую очередь реализация международных проектов – саммит АТЭС в г. Владивостоке (2012 г.), проведение Олимпийских и Паралимпийских игр в г. Сочи (2014 г.), Чемпионата мира по футболу в городах Москве, Калининграде, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Волгограде, Казани, Самаре, Саранске, Ростове-на Дону, Сочи и Екатеринбурге (2018 г.), эффективность которых до настоящего времени вызывает споры¹³.

¹⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

¹¹ Там же.

¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

¹³ Мерцалова А., Аминов Х. Олимпиада по вычитанию // Коммерсантъ. 2019. 21 февраля. № 32. С. 10. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3890115> (дата обращения: 10.05.2023); Аминов Х., Панченко А. Владивосток неплохо устроился // Коммерсантъ. 2012. 10 июля. № 124. С. 9. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1977057> (дата обращения: 10.05.2023); Иваницкая Н. Как Россия смогла потратить на саммит АТЭС в 800 раз больше США? URL: <https://www.forbes.ru/sobytiya-slideshow/113038-kak-rossiya-smogla-potratit-na-sammit-ates-v-800-raz-bolshe-ssha> (дата обращения: 10.05.2023); Ткачев И., Фейнберг А., Пузырев Д., Макаров О. Экономисты оценили эффект от чемпионата мира по футболу для России. URL: <https://www.rbc.ru/economics/01/12/2017/5a1ff2e19a7947379548d5bc> (дата обращения: 11.05.2023); Буланов К. Россия подсчитала эффект от чемпионата мира по футболу для экономики // Ведомости. 2018. 16 октября. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/10/16/783781-chm> (дата обращения: 11.05.2023).



**Рис. 3. Ретроспектива преемственности части положений
Указа Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13
«Об утверждении Основ государственной
политики регионального развития Российской Федерации на период
до 2025 года»**

Источник: составлено автором.

Помимо этого, сбалансированное региональное (территориальное) развитие раскрывалось как «обеспечение условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения

достойных условий жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики регионов, и развитие геополитически приоритетных территорий»¹⁴, что в целом не противоречит атрибутам приведенного выше определения, а скорее дополняет их (но не уточняет).

В практическом аспекте «обеспечение (соответствующих — К.Г.) условий» выражается в реализации государственных программ (принятых Постановлениями Правительства в 2014 г.), которые можно разделить на общерегиональные (развитие системы межбюджетных отношений) и территориальные (социально-экономическое развитие Калининградской обл., Республики Крым и г. Севастополя, Северного Кавказа, Дальнего Востока и Арктики).

Так, в рамках программы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», реализуемой в два этапа (2013–2021 гг. и 2022–2030 гг.) Минфином России,¹⁵ запланировано совершенствование системы межбюджетных отношений преимущественно путем внесения изменений в механизм предоставления соответствующих трансфертов (в сторону повышения их адресности как в части перераспределения средств в пользу наименее обеспеченных регионов, так и в направлении финансирования конкретных проектов)¹⁶. Одной из основных целей указанной программы заявлено «повышение самостоятельности бюджетов субъектов... Федерации и местных бюджетов... и увеличение собственного налогового потенциала»¹⁷.

Территориальные государственные программы нацелены на социально-экономическое развитие макрорегионов, регионов и отдельных муниципальных образований преимущественно путем, во-первых, развития инфраструктуры (социальной, транспортной), во-вторых, создания новых рабочих мест, в-третьих, создания и/или развития локальных преференциальных территорий, которые в большей степени и должны решить первые две задачи. Реализация указанных мероприятий предполагает активное привлечение внебюджетных инвестиций.

В то же время в отличие от «сбалансированного регионального развития», суть которого находит отражение в рассмотренных нами нормативно-правовых актах федерального уровня, сложность представляет понимание «устойчивого регионального развития». Так, в Концепции в отношении отдельных территорий (не государства в целом) отмечает-

¹⁴ Портал госпрограмм Российской Федерации. URL: <https://programs.gov.ru/Portal/home> (дата обращения: 10.05.2023).

¹⁵ Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/govprog/regfin> (дата обращения: 10.05.2023).

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2021 г. № 1604 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами”».

¹⁷ Там же.

ся только «устойчивое развитие сельских территорий» (с. 144), предполагающее реализацию в сельской местности комплекса мер, направленных на «улучшение демографической ситуации..., обеспечение занятости..., создание новых рабочих мест, ...снижение бедности...; развитие социальной инфраструктуры и инженерного обустройства села; улучшение жилищных условий..., поддержку комплексной компактной застройки и благоустройство сельских поселений; повышение престижности с/х труда; развитие на селе местного самоуправления и институтов гражданского общества; сохранение и улучшение традиционных агроландшафтов»¹⁸ (с. 146–147). В принятой на основе Концепции Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года (2015 г.) «устойчивое развитие сельских территорий» определяется как «стабильное социально-экономическое развитие сельских территорий, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель»¹⁹ (с. 2).

Обобщая указанное, отметим, что под достижением цели «сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований» в нормативно-правовых актах федерального уровня, регулирующих положения региональной политики, понимается реализация комплекса следующих мероприятий:

- в финансовой сфере — реформирование (развитие) системы бюджетного федерализма — развитие принципов адресности в предоставлении межбюджетных трансфертов и стимулирование регионального и муниципального самофинансирования, в т.ч. за счет привлечения финансовых ресурсов местного населения (например, практик инициативного бюджетирования) для выравнивания уровня социально-экономического развития регионов;
- в социально-экономической сфере — создание локальных преференциальных, преимущественно индустриальных, территорий с приоритетом их развития в приграничных, зачастую имеющих этнографические особенности (народы Северного Кавказа, КМНС), субъектах Федерации — Калининградской обл., Республике Крым и г. Севастополе, СКФО, ДФО, АЗРФ (для обеспечения национальной безопасности; преимущественно за счет создания особых экономических зон на территории субъектов Федерации, муниципальных образований или отдельных районах муниципальных образований) — для привлечения частных инвестиций, развития инфраструктуры, создания новых рабо-

¹⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

¹⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года».

чих мест, технологического развития территорий и др. и, как следствие, повышения уровня жизни и сокращение миграционного оттока местного населения и проч.

Таким образом, можно заключить, что, несмотря на указанные различия в целях региональной экономической политики в Указах 1996 г.²⁰ и 2017 г.²¹ («создание единого экономического пространства, с равными условиями социально-экономического развития для всех субъектов Федерации и приоритетным развитием регионов, имеющих особо важное стратегическое значение» и «сбалансированное, устойчивое социально-экономическое развитие регионов») их суть, а также методы реализации являются сходными.

В отношении региональной социальной политики в Указах 1996 г. и 2017 г. также произошли изменения.

Так, если целью региональной социальной политики в 1996 г. было онтологически нагруженное обеспечение населения едиными общегосударственными социальными стандартами и социальной защитой, то 21 год спустя — это трансформировалось в имеющее гносеологический характер обеспечение равных возможностей для населения в реализации своих прав, т.е. де-юре обеспечение равных возможностей при существующем де-факто материальном неравенстве (в частности, в 2022 г. декларируемые доходы 10% наиболее материально обеспеченного населения превышали доходы 10% бедных в 13,8 раз при рекомендуемом нормативе ООН не более 10 раз [13]), что приводит к ситуации, когда номинально для всех граждан страны открыто большинство социальных институтов, однако воспользоваться их услугами могут далеко не все (часто это встречается в области здравоохранения [14]).

Задачи региональной политики

Переходя от целей региональной политики к ее задачам, указанным в рассматриваемых нами нормативно-правовых актах, отметим уход от предложенной в 1996 г. структуры, где цели были соотнесены с направлениями политики (развитие федерализма и местного самоуправления, экономическая и социальная политика), а задачи с целями. В Основах полностью отсутствуют направления политики; цели и задачи (а также результаты) не увязаны между собой.

В то же время реализация задач, указанных в Основах, была обеспечена комплексом мероприятий, установленных Планом реализации Основ политики регионального развития²² (далее — План), направленных,

²⁰ Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

²¹ Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

²² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р «План реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

по замечанию заместителя Председателя Правительства Д.Н. Козака, на «наращивание собственного экономического потенциала (территорий – К.Г.) за счет опережающего развития малообеспеченных регионов» [15] и условно подразделяющихся на три блока (см. рис. 4).

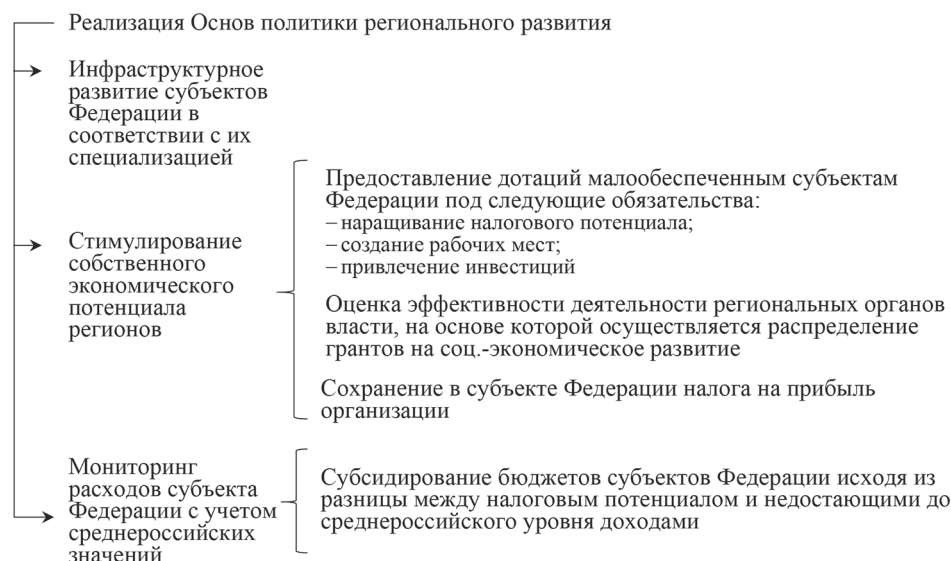


Рис. 4. Три блока мероприятий реализации региональной политики, обозначенных заместителем Председателя Правительства Д.Н. Козаком на совещании с вице-премьерами

Источник: составлено автором по [15].

Одним из ключевых направлений реализации Указа Президента 2017 г., предполагаемого в Плане²³, была разработка Стратегии пространственного развития Российской Федерации, подготовленная к началу 2019 г.²⁴ Сопоставление последних двух документов (относительно задач регионального развития и предлагаемых для их решения мероприятий), позволяет дополнительно обозначить некоторые тенденции.

Во-первых, отсутствие единой, четко определенной и однонаправленной программы реализации региональной политики. Например, в Стратегии²⁵ отсутствуют многие мероприятия, предусмотренные в Плане реализации Основ политики регионального развития²⁶.

²³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р «План реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

²⁴ Там же.

²⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

²⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р «План реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

Во-вторых, наблюдается размывание направлений реализации задач во множестве дублированных между собой мероприятий (например, реализация задач обеспечения внутреннего экономического потенциала территорий и регулирования миграции сводится преимущественно к развитию региональной и межтерриториальной инфраструктуры, хотя последнее уже предусмотрено мероприятиями инфраструктурного обеспечения пространственного развития);

В-третьих, наиболее наполненное мероприятиями решение задачи инфраструктурного обеспечения пространственного развития предполагает, с одной стороны, дальнейшую эксплуатацию уже реализованных в прошлом проектов (Транссиб, БАМ, Большая Волга), с другой – развитие двух транспортных коридоров «Запад – Восток» и «Север – Юг», при преимущественной ориентации всех магистралей на обслуживание интересов экспортеров, а также международных организаций, в частности ООН²⁷.

В-четвертых, основные направления поддержки социально-экономического развития касаются геостратегических территорий (Калининградской обл., Республики Крым и г. Севастополя, СКФО, ДФО, АЗРФ), агломераций и преференциальных зон. Эта тенденция проходит красной нитью через все рассмотренные нами документы регионального развития.

Помимо этого, важным является появление в Стратегии²⁸ утерянного в Основах элемента экологического регулирования пространственного развития. До этого в Указе Президента 1996 г. он являлся частью социальной политики, а его значимость определяется доминирующей до настоящего времени идеологией устойчивого развития ООН [19].

Выводы

Попытаемся обобщить сказанное выше. Несмотря на активизацию с 2008 г. законотворческой деятельности, направленной на актуализацию регулирования процессов социально-экономического развития субъектов Федерации в связи с осложнением экономической и внешнеполитической обстановки, в целом *региональная экономическая политика не претерпела существенных изменений с момента распада СССР*. Ее основой как в 90-е гг. XX в., так и в настоящее время остается, с од-

²⁷ Так, в публикации заместителя министра транспорта Российской Федерации А.С. Цыденова отмечается, что обеспечение федеральными органами власти «мер по решению проблем функционирования и повышению конкурентоспособности Транссиба» связано с включением последней «в проекты Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) ООН в качестве приоритетного маршрута в сообщении между Европой и Азией» [16, с. 4]. По мнению Д.А. Биричевского, такое участие должно было позволить регионам Сибири и Дальнего Востока активизировать свое экономическое и научно-техническое взаимодействие с зарубежными странами и партнерами [17] (указанное мнение поддерживается и некоторыми другими исследователями [18]). Однако до настоящего времени сложно оценить справедливость и реальность такого подхода.

²⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

ной стороны, приоритетное развитие геостратегических территорий (Калининградской обл., Республики Крым и г. Севастополя, СКФО, ДФО, АЗРФ), преимущественно путем создания в них локальных преференций, с другой — стимулирование субъектов Федерации на развитие внешнеэкономической деятельности (а не на активизацию процессов межрегиональной кооперации и взаимодействия).

Несмотря на так и не подтвердившуюся за тридцать лет эффективность подобной политики, а также существенно изменившихся с 2022 г. условий хозяйствования, аналогичный шаблон планируется к реализации и в новых субъектах Российской Федерации — в Донецкой и Луганской народных республиках (ДНР и ЛНР), Запорожской и Херсонской областях²⁹.

В отношении политики *развития федеративных отношений* также не достигнут существенный прогресс. В целом программа мероприятий в данном направлении сводится к установлению зависимости между степенью эффективности ведения регионального хозяйства (оцениваемого как рост налоговых поступлений) и размерами трансфертных платежей из федерального центра.

В некоторой степени претерпела изменения *региональная социальная политика*, а именно ее основные направления — уровень жизни граждан и система расселения (миграция). Так, на первоначальном этапе (90-е гг. XX в.) данная политика имела более социально ориентированную направленность и предполагала выравнивание пространственной дифференциации путем обеспечения всего населения набором социальных гарантий. Позднее был осуществлен переход от гарантированного набора к гарантированной возможности его использования, при этом последние (возможности) предполагается увязать с системой расселения: у жителей городских и сельских агломераций они окажутся шире, чем у жителей прочих муниципальных образований (в первую очередь за счет развития социальной инфраструктуры). Последнее согласуется со мнением А.И. Костяева³⁰.

Можно заключить, что *региональная политика России в полной мере продолжает соответствовать неолиберальной парадигме хозяйствования*, основными принципами которой являются:

- адресность поддержки (как в отношении групп населения, так и отдельных регионов);
- примат количественной оценки над качественной (достижение или недостижение показателей, характеризующих различные региональные параметры, в целом не оказывает существенного влия-

²⁹ Федеральный закон от 28 декабря 2022 г. № 564-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³⁰ Гурьянов С. Расселись тут: в России появится почти 2 тыс. сельских агломераций. Как реализуют инициативу по развитию опорных населенных пунктов и прилегающих территорий // Известия. 2023. 26 апреля. URL: <https://iz.ru/1503447/sergei-gurianov/rasselis-tut-v-rossii-poiavitsia-pochti-2-tys-selskikh-aglomeracii> (дата обращения: 11.06.2023).

ния на реальную социально-экономическую динамику (например, уровень эффективности исполнения государственной программы развития СКФО был оценен в 100%³¹);

- ориентация на глобальное управление (поддержка программ международных организаций, стремление к активизации международной торговли на всех уровнях (национальном, региональном).

В результате реализации данных принципов социально-экономическое развитие субъектов Федерации становится все более конкурентным и поляризованным, т.е. воспроизводится модель пространственного социально-экономического развития, обозначенная М. Фуко как *общество, формализованное по модели конкурентоспособного предприятия*, в котором «политика не должна затрагивать экономическую игру..., установив определенные механизмы вмешательства, чтобы помочь тем, кто в этом нуждается, в тот и только тот момент, когда они в этом нуждаются» [20, с. 263].

Список литературы

1. Минакир П.А. Пространственная неоднородность России и задачи региональной политики // Журнал Новой экономической ассоциации. 2011. № 10 (10). С. 150–153.
2. Сулакшин С.С., Лексин В.Н., Швецов А.Н., Реймер Л.А., Малчинов А.С., Орлов И.Б. Региональное измерение государственной экономической политики России / под общ. ред. А.С. Малчинова; Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. М.: Научный эксперт, 2007. 200 с.
3. Федякин А.В., Федякин И.В., Наугольных В.В., Лобанов М.А., Баймлер О.Р. Региональная политика: институты, субъекты, технологии. М.: Социально-политическая мысль, 2021. 347 с.
4. Сенчагов В.К., Багин А.М., Губин Б.В., Дадалко В.А., Иванов Е.А., Казанцев С.В., Корнев Н.Г., Логвина А.М., Львов Л.С., Мальцева И.Г., Павлов В.И., Потапов В.А., Рогова О.Л., Румянцева Е.Е., Абалкин Л.И., Гранберг А.Г. Проблемы модернизации государственно-территориального устройства России. Перспективы социально-экономического развития регионов в условиях их интеграции и создания новых субъектов Российской Федерации. 2-й этап. Обеспечение национальных интересов России в процессе модернизации ее государственно-территориального устройства // Региональная экономика: теория и практика. 2004. № 11. С. 24–111.
5. Оптимизация территориальных систем / под ред. С.А. Суспицына; ИЭОПП СО РАН. Новосибирск, 2010. 632 с.
6. Минакир П.А. Российское экономическое пространство: стратегические тупики // Экономика региона. 2019. Т. 15. № 4. С. 967–980.
7. Швецов А.Н. Общесистемная и селективная государственная региональная политика // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2009. № 2. С. 38–50.

³¹ Эффективность исполнения госпрограммы по развитию СКФО составила 100%. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/effektivnost_ispolneniya_gosprogrammy_po_razvitiyu_skfo_sostavila_100.html (дата обращения: 14.06.2023).

8. Грицай О.В., Иоффе Г.В., Тревиш А.И. Центр и периферия в региональном развитии / отв. ред. Г. А. Приваловская; АН СССР, Ин-т географии. М.: Наука, 1991. 167 с.
9. Сухарев О.С. Региональная экономическая политика: структурный подход и инструменты (теоретическая постановка) // Экономика региона. 2015. № 2 (42). С. 9–22.
10. Павлов К.В. Методологический аспект в формировании региональной экологической политики // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 17. С. 2–6.
11. Шейман Д.И., Щедровицкий П.Г. Институциональные механизмы пространственного развития // Формула развития: сборник статей: 1987–2005. М.: Архитектура-С, 2005. С. 132–157.
12. Щедровицкий П.Г. Государственная политика регионального развития в РФ: проблемы и перспективы // Формула развития: сборник статей: 1987–2005. М.: Архитектура-С, 2005. С. 199–223.
13. Федосеева Ю.А. Развитие системы государственного регулирования заработной платы в Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук. Самара, 2015. 211 с.
14. Шеломенцев, А.Г., Гончарова К. С. Численное исследование зависимости структуры расходов домохозяйств от уровня их доходов в контексте концепции самосохранительного поведения // Экономика региона. 2020. Т. 16. № 3. С. 791–806.
15. Козак Д.Н. Доклад заместителя Председателя Правительства РФ Д.Н. Козака на совещании Председателя правительства с вице-премьерами 5 июня 2017, Горки, Моск. обл. URL: <http://government.ru/news/27964/> (дата обращения: 09.06.2023).
16. Цыденов А.С. «Восток – Запад»: состояние и перспективы развития международного транспортного коридора // Транспорт Российской Федерации. Журнал о науке, практике, экономике. 2014. № 5 (54). С. 4–7.
17. Биричевский Д.А. Усиление российского присутствия в Центральной Азии с использованием механизмов ООН // Вестник МГИМО Университета. 2011. № 6 (21). С. 91–95.
18. Изотов Д.А., Сулов Д.В. Совместный научный семинар ЭСКАТО ООН и ВТО по торговым проблемам в регионе АТР // Пространственная экономика. 2012. № 2. С. 176–179.
19. Гончарова К.С. Институциональные механизмы адаптации населения в контексте интеграции современных подходов // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2022. № 5. С. 98–125.
20. Фуко М. Рождение биополитики. Курс лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1978–1979 году; пер. с фр. А.В. Дьяков. СПб.: Наука, 2010. 448 с.

References

1. Minakir P.A. Prostranstvennaia neodnorodnost' Rossii i zadachi regional'noi politiki [Spatial Heterogeneity of Russia and the Tasks of Regional Policy], *Zhurnal Novoi ekonomicheskoi assotsiatsii* [Journal of the New Economic Association], 2011, No. 10 (10), pp. 150–153. (In Russ.).
2. Sulakshin S.S., Leksin V.N., Shvetsov A.N., Reimer L.A., Malchinov A.S., Orlov I.B. Regional'noe izmerenie gosudarstvennoi ekonomicheskoi politiki Rossii [Regional Dimension of the State Economic Policy of Russia], edited by A.S. Malchinova,

Tsentr problemnogo analiza i gosudarstvenno-upravlencheskogo proektirovaniia. Moscow, Nauchnyi ekspert, 2007, 200 p. (In Russ.).

3. Fediakin A.V., Fediakin I.V., Naugol'nykh V.V., Lobanov M.A., Baimler O.R. Regional'naia politika: instituty, sub'ekty, tekhnologii [Regional Policy: Institutions, Subjects, Technologies]. Moscow, Sotsial'no-politicheskaia mysl', 2021, 347 p. (In Russ.).

4. Senchagov V.K., Bagin A.M., Gubin B.V., Dadalko V.A., Ivanov E.A., Kazantsev S.V., Korenev N.G., Logvina A.M., L'vov L.S., Mal'tseva I.G., Pavlov V.I., Potapov V.A., Rogova O.L., Rumiantseva E.E., Abalkin L.I., Granberg A.G. Problemy modernizatsii gosudarstvenno-territorial'nogo ustroistva Rossii. Perspektivy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia regionov v usloviakh ikh integratsii i sozdaniia novykh sub'ektov Rossiiskoi Federatsii. 2-i etap. Obespechenie natsional'nykh interesov Rossii v protsesse modernizatsii ee gosudarstvenno-territorial'nogo ustroistva [Problems of Modernization of the State-Territorial Structure of Russia. Prospects of Socio-Economic Development of Regions in the Context of Their Integration and the Creation of New Subjects of the Russian Federation. 2nd Stage. Ensuring the National Interests of Russia in the Process of Modernization of Its State-Territorial Structure], *Regional'naia ekonomika: teoriia i praktika* [Regional Economy: Theory and Practice], 2004, No. 11, pp. 24–111. (In Russ.).

5. Optimizatsiia territorial'nykh sistem [Optimization of Territorial Systems], edited by S.A. Suspitsyna, IEOPP SO RAN, Novosibirsk, 2010, 632 p. (In Russ.).

6. Minakir P.A. Rossiiskoe ekonomicheskoe prostranstvo: strategicheskie tupiki [The Russian Economic Space: Strategic Dead Ends], *Ekonomika regiona* [Economy of the Region], 2019, Vol. 15, No. 4, pp. 967–980. (In Russ.).

7. Shvetsov A.N. Obshchesistemnaia i selektivnaia gosudarstvennaia regional'naia politika [System-Wide and Selective State Regional Policy], *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo* [Contours of Global Transformations: Politics, Economics, Law], 2009, No. 2, pp. 38–50. (In Russ.).

8. Gritsai O.V., Ioffe G.V., Treivish A.I. Tsentr i periferiia v regional'nom razvitiu [Center and Periphery in Regional Development], edited by G.A. Privalovskaia, AN SSSR, Institut geografii. Moscow, Nauka, 1991, 167 p. (In Russ.).

9. Sukharev O.S. Regional'naia ekonomicheskaya politika: strukturnyi podkhod i instrumenty (teoreticheskaya postanovka) [Regional Economic Policy: Structural Approach and Tools (Theoretical Formulation)], *Ekonomika regiona* [Economy of the Region], 2015, No. 2 (42), pp. 9–22. (In Russ.).

10. Pavlov K.V. Metodologicheskii aspekt v formirovanii regional'noi ekologicheskoi politiki [Methodological Aspect in the Formation of Regional Environmental Policy], *Regional'naia ekonomika: teoriia i praktika* [Regional Economy: Theory and Practice], 2010, No. 17, pp. 2–6. (In Russ.).

11. Sheiman D.I., Shchedrovitskii P.G. Institutsional'nye mekhanizmy prostranstvennogo razvitiia [Institutional Mechanisms of Spatial Development], *Formula razvitiia: sbornik statei: 1987–2005* [Formula of Development: Collection of Articles: 1987–2005]. Moscow, Arkhitektura-S, 2005, pp. 132–157. (In Russ.).

12. Shchedrovitskii P.G. Gosudarstvennaia politika regional'nogo razvitiia v RF: problemy i perspektivy [State Policy of Regional Development in the Russian Federation: Problems and Prospects], *Formula razvitiia: sbornik statei: 1987–2005* [Formula of Development: Collection of Articles: 1987–2005]. Moscow, Arkhitektura-S, 2005, pp. 199–223. (In Russ.).

13. Fedoseeva Iu.A. Razvitie sistemy gosudarstvennogo regulirovaniia zarabotnoi platy v Rossiiskoi Federatsii. Diss. kand. ekon. nauk [Development of the System of State Regulation of Wages in the Russian Federation. Cand. econ. sci. diss.], Samara, 2015, 211 p. (In Russ.).

14. Shelomentsev, A.G., Goncharova K. S. Chislennoe issledovanie zavisimosti struktury raskhodov domokhoziaistv ot urovnia ikh dokhodov v kontekste kontseptsii samosokhranitel'nogo povedeniia [Numerical Study of the Dependence of the Structure of Household Expenditures on Their Income Level in the Context of the Concept of Self-Preservation Behavior], *Ekonomika regiona* [Economy of the Region], 2020, Vol. 16, No. 3, pp. 791–806. (In Russ.).

15. Kozak D.N. Doklad zamestitelia Predsedatelia Pravitel'stva RF D.N. Kozaka na soveshchanii Predsedatelia pravitel'stva s vitse-prem'erami 5 iunია 2017 [Report of the Deputy Prime Minister of the Russian Federation D.N. Kozak at the meeting of the Prime Minister with Deputy Prime Ministers 05 June 2017], Gorki, Moscow region. (In Russ.). Available at: <http://government.ru/news/27964/> (accessed 09 June 2023).

16. Tsydenov A.S. “Vostok – Zapad”: sostoianie i perspektivy razvitiia mezhdunarodnogo transportnogo koridora [“East – West”: the State and Prospects of Development of the International Transport Corridor], *Transport Rossiiskoi Federatsii. Zhurnal o nauke, praktike, ekonomike* [Transport of the Russian Federation. Journal of Science, Practice, Economic], 2014, No. 5 (54), pp. 4–7. (In Russ.).

17. Birichevskii D.A. Usilenie rossiiskogo prisutstviia v Tsentral'noi Azii s ispol'zovaniem mekhanizmov OON [Strengthening the Russian Presence in Central Asia Using UN Mechanisms], *Vestnik MGIMO Universiteta* [Bulletin of MGIMO University], 2011, No. 6 (21), pp. 91–95. (In Russ.).

18. Izotov D.A., Suslov D.V. Sovmestnyi nauchnyi seminar ESKATO OON i VTO po trgovym problemam v regione ATR [Joint Scientific Seminar of UNESCAP and WTO on Trade Problems in the Asia-Pacific Region], *Prostranstvennaia ekonomika* [Spatial Economics], 2012, No. 2, pp. 176–179. (In Russ.).

19. Goncharova K.S. Institutsional'nye mekhanizmy adaptatsii naseleniia v kontekste integratsii sovremennykh podkhodov [Institutional Mechanisms of Population Adaptation in the Context of Integration of Modern Approaches], *ETAP: ekonomicheskaiia teoriia, analiz, praktika* [STAGE: Economic Theory, Analysis, Practice], 2022, No. 5, pp. 98–125. (In Russ.).

20. Fuko M. Rozhdenie biopolitiki. Kurs lektsii, pročitannykh v Kollezhe de Frans v 1978–1979 godu [The Birth of Biopolitics. A Course of Lectures Delivered at the Collège de France in 1978–1979], translated from French A.V. D'iakov. Saint Petersburg, Nauka, 2010, 448 p. (In Russ.).

FORMATION OF A MODERN NEOLIBERAL MODEL OF RUSSIA'S REGIONAL POLICY

Over the past 30 years, a significant number of normative legal acts regulating various aspects of spatial development have been adopted in our country; the main ones regulating the key areas of regional development can be called the Decree of President B. N. Yeltsin “On the Main Provisions of Regional Policy in the Russian Federation”, which was in force from 1996 to 2017 and was replaced by the Decree of President V.V. Putin “On the approval of the Foundations of the State Policy of Regional Development of the Russian Federation for the period up to 2025”, adopted in 2017. In this study the individual provisions of the regional policy implemented in modern Russia are revealed. The object of the analysis was published regulatory documents characterizing the state policy of federal authorities in a field of regional socio-economic development. The main methods of work were chosen: analysis and systematization of scientific publications, collection, formalization and analysis of normative documents, traditional (internal and external) and legal analysis, as well as

retrospective and comparative methods, generalization and systematization. As a result, the author concludes that the regional policy of Russia corresponds to the neoliberal paradigm of management. Including: a basis of economic policy to date remains, on the one hand, a priority creation of local preferences, on the other – a stimulation of the subjects of the Federation for the development of foreign economic activity; social policy, reduced to the nominal possibility of using a set of social guarantees that are supposed to be linked to a settlement system; a program of measures for a development of federal relations as a whole boils down to establishing a relationship between the degree of efficiency of regional economy and the size of transfer payments from the federal center.

Keywords: regional policy, federal regional policy, subjects of the Federation, spatial development strategy, state programs, agglomerations.

JEL: R11, R50, R58

Дата поступления – 15.06.2023 г.

ГОНЧАРОВА Ксения Сергеевна

кандидат экономических наук, научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики Уральского отделения Российской академии наук /
ул. Московская, д. 29, г. Екатеринбург, 620014.
e-mail: ksenia.gon4arowa@gmail.com

GONCHAROVA Kseniya S.

Cand. Sc. (Econ.), Research Assistant;
Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences
/ 29, Moskovskaya Str., Yekaterinburg, 620014.
e-mail: ksenia.gon4arowa@gmail.com

Для цитирования:

Гончарова К.С. Формирование современной неолиберальной модели региональной политики России // Федерализм. 2023. Т. 28. № 3 (111). С. 88–107. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-3-88-107>