

К.С. ГОНЧАРОВА

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТЫ ЦИКЛОВ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ^{*)}

Задачи государственной региональной политики в России в 1990–2022 гг. смещались от стабилизации и выравнивания условий пространственного развития к поддержке внутренней конкуренции регионов, формированию точек роста и стимулированию локализованных инициатив; изменялись цели территориального управления, перераспределялись полномочия между уровнями власти, пересматривались подходы к стратегическому планированию. В настоящем исследовании определяются циклы развития региональной политики в этот период с учетом нормативно-правовой динамики, трансформации институциональных механизмов, перераспределения полномочий и изменений политико-экономических приоритетов. Для комплексного анализа этих преобразований применен структурно-хронологический подход, позволяющий систематизировать циклы развития региональной политики и установить внутренние взаимосвязи между институциональными изменениями, правовыми механизмами и содержательными приоритетами государственной деятельности в разные временные периоды. Предложенный подход основан на сопоставлении этапов региональной политики с нормативной базой, механизмами федеративного взаимодействия и социально-экономическими приоритетами. Сопоставление правовых и административных решений с фазами институционального развития системы управления территориями выявляет логику ее функционирования и способность адаптироваться к меняющимся условиям и вызовам. Выделены основные фазы (периоды) трансформации, раскрыта внутренняя логика смены циклов — от децентрализации и «договорного федерализма» 1990-х гг. до стратегического управления в условиях внешнеполитических ограничений и санкционного давления в 2010–2020-е гг. Полученные результаты позволяют по-новому оценить

^{*)} Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного при финансовой поддержке РНФ в рамках научного проекта № 25-28-00512 «Последствия и риски трансформации моделей территориального социально-экономического развития регионов России в условиях реализации неолиберальной политики» (URL: <https://rscf.ru/project/25-28-00512/>).

соотношение различных (политических, экономических, социально-демографических и других) факторов на формирование региональной повестки нашей страны.

Ключевые слова: региональная политика, федерализм, пространственное развитие, стратегическое планирование, межбюджетные отношения, нормативно-правовое регулирование, децентрализация, централизация, административная реформа.

JEL: R58, R11

Региональная политика России в последние 30 лет претерпела ряд значительных трансформаций. Изменялись цели территориального управления, перераспределялись полномочия между уровнями власти, пересматривались подходы к стратегическому планированию. Эти изменения происходили как в рамках внутренней логики институциональных реформ, так и под воздействием внешнеполитических и макроэкономических факторов.

В публикациях можно найти исследования этих процессов в рамках либо нормативного подхода, акцентирующего внимание на нормативных и правовых актах, регулирующих отдельные аспекты региональной политики, чаще всего — территорий (например, Дальнего Востока [1],) либо направлений стратегического планирования [2], бюджетной и налоговой политики [3; 4] и других направлений.

При этом наиболее часто критериями выделения этапов в исследованиях выступают смена целей и задач государственного управления пространственным развитием страны [5; 6; 7], трансформация инструментов и институциональных механизмов реализации региональной политики [8], изменение баланса между федеральным центром и регионами [9; 10; 11]. Этапность развития региональной политики при этом рассматривается вне контекста комплексного сравнительного анализа ключевых направлений государственной региональной политики — развития федеративных отношений (включая баланс между централизацией и децентрализацией), экономической и социальной политики, а также влияния внутренних и внешних факторов на трансформацию соответствующих этапов.

Для комплексного анализа данных преобразований мы предлагаем применить *структурно-хронологический подход*, предоставляющий возможность не только систематизировать этапы развития региональной политики, но и установить внутренние взаимосвязи между институциональными изменениями, правовыми механизмами и содержательными приоритетами государственной деятельности в разные временные периоды.

В таком контексте периодизация рассматривается не просто как средство хронологической фиксации, но и как *аналитический инструмент*, позволяющий исследовать преемственность и согласованность государственной региональной политики на различных этапах

ее реализации. Сопоставление правовых и административных решений с фазами институционального развития системы управления территориями выявляет логику ее функционирования и способность адаптироваться к меняющимся условиям и вызовам. Это позволяет не только зафиксировать отдельные этапы трансформации региональной политики, но и раскрыть внутреннюю логику их смены. Указанное принципиально важно, поскольку анализ динамики правового обеспечения региональной политики России на протяжении постсоветского периода выявил неравномерность развития регулирующей ее законодательной базы и сложность процесса трансформации региональной политики (рис. 1).



Рис. 1. Динамика интенсивности нормативно-правового регулирования регионального развития субъектов Федерации

Составлено по данным справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

При этом выраженная цикличность интенсивности нормотворческой деятельности коррелирует с ключевыми событиями в политической и экономической сферах государства, позволяя выделить 7 циклов нормативно-правового регулирования регионального развития.

***Цикл 1. Формирование основ нормативно-правового регулирования
регионального развития (1990–1993 гг.)***

В рамках цикла федеральными органами государственной власти решался комплекс взаимосвязанных задач, обусловленных переходом к новой модели государственности и экономики. К их числу относились формирование основ федеративного устройства, разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти, институционализация механизмов межбюджетных отношений, обеспечение финансово-экономической самостоятельности субъектов Федерации, а также адаптация территориальной системы к условиям рыночных преобразований. Так, с 1990 по 1993 г. формировались основы региональной политики в условиях федерализации территориального устройства страны и активного проведения рыночных реформ. Принятые в этот период нормативные и правовые акты *соответствовали неолиберальным принципам* — децентрализации, масштабной приватизации, дерегулирования экономики, в том числе либерализации внешнеэкономической деятельности (включая уровень субъектов Федерации).

Основы федеративного устройства и разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными, региональными и местными органами закладывались в Декларации о государственном суверенитете РСФСР (июнь 1990 г.), законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (июль 1991 г.), Постановлении Верховного Совета Российской Федерации № 3020-1 (декабрь 1991), Федеративном договоре (март 1992 г.; не подписали Чеченская Республика и Республика Татарстан), Конституции Российской Федерации (декабрь 1993 г.).

Отметим, что расширение прав субъектов Федерации, в том числе путем повышения их экономической самостоятельности, закрепляемых в документах первого цикла, *привело к разбалансировке отношений между центром и регионами*¹. С целью стабилизации ситуации был принят Закон Российской Федерации № 3198-1 (июль 1992 г.), введен институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в субъекте Федерации (Указ Президента № 186, февраль 1993 г.) и образовано в структуре Администрации Президента Управление по работе с территориями, представителями Президента Российской Федерации, связям с Верховным Советом Российской Федерации (Указ Президента от 22 февраля 1993 г. № 273).

Финансово-экономические преобразования регионального развития обеспечивал закон РСФСР № 1734-1 (октябрь 1991 г.), закрепляю-

¹ В особенности это касалось республик Северного Кавказа (Закон Российской Федерации от 4 июня 1992 г. № 2927-1 «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации»).

ший принцип самостоятельности бюджетов субъектов Федерации и их административно-территориальных образований и предусматривающий наличие собственных источников доходов и право самостоятельного определения направлений расходов. Закон Российской Федерации № 2118-1 (декабрь 1991 г.) устанавливал трехуровневую систему налогов (федеральных, региональных и местных) и усиливал таким образом степень финансовой децентрализации страны. Указ Президента РСФСР № 269 (декабрь 1991 г.) *предоставлял регионам возможность создавать локальные модели развития*, функционирующие в рамках единого экономического пространства страны (предусматривающего свободное, беспрепятственное и поэтому конкурентное перемещение ресурсов между территориями). В 1990–1991 гг. федеральное правительство также стало активно поддерживать меры по созданию территорий с преференциальными режимами ведения хозяйственной деятельности — зон свободного предпринимательства и свободных экономических зон.

Региональная социальная политика в рассматриваемый период была сосредоточена преимущественно на сглаживании последствий экономических реформ 1990–1992 гг.

Как показала практика, расширение предметов ведения и полномочий субъектов Федерации при отсутствии четко выстроенных механизмов их реализации и разграничения ответственности за поддержание единства экономического пространства *привело к углублению управленческих и политических противоречий*. В частности, федеральный центр сохранял формальные функции по обеспечению целостности экономического пространства. Однако он не обладал достаточными инструментами их реализации, тогда как регионы, получив расширенные полномочия, не несли институционально закреплённой ответственности за соблюдение единых правил экономического взаимодействия. Это способствовало усилению пространственной дифференциации и развитию «парада суверенитетов».

Вследствие этого именно федеральный центр был вынужден реагировать на усилившуюся конфликтность. Таким образом, первоначальное стимулирование неолиберальной модели управления без формирования адекватных институциональных механизмов ее реализации и координации межуровневого взаимодействия *создавало предпосылки для будущей централизации* и корректировки курса региональной политики.

Цикл 2. Поиск баланса между федерализмом и централизацией (1994–1998 гг.)

На втором цикле трансформации государственной региональной политики федеральными органами власти решался комплекс задач, связанных с *корректировкой и институциональным упорядочением ранее*

сформированных элементов федеративной системы в условиях нарастающих экономических и политических дисбалансов.

Основное внимание было сосредоточено на поиске устойчивого баланса между централизацией и децентрализацией, выработке механизмов разграничения полномочий между уровнями власти, а также формировании устойчивой системы межбюджетных отношений. Существенным направлением выступало также ограничение рисков, связанных с расширением финансово-экономической самостоятельности субъектов Федерации и усилением асимметрии территориального развития.

«Парад суверенитетов» автономных республик РСФСР потребовал поиска баланса между дальнейшим развитием федеративных отношений и необходимостью централизации системы государственного территориального управления [12]. Ключевые вопросы развития федеративных отношений в данный период регулировались *договорами и соглашениями о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий* между федеральными и региональными органами государственной власти.

Первый такой договор был заключен между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан феврале 1994 г.¹ Он предоставлял республике ряд исключительных прав — пользования и распоряжения ее землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами и самостоятельного осуществления внешнеэкономической деятельности (ст. II Договора)². Его заключение стало прецедентом для составления и подписания договоров между федеральными и региональными органами государственной власти еще с 46 субъектами Федерации. Региональным органам власти предоставлялся ряд институциональных (административных) и экономических преференций, что повышало степень их самостоятельности в том числе при решении вопросов природопользования³, лицензирования⁴, налогового регу-

¹ В то же время условия, обозначенные в договоре между органами власти Российской Федерации и Татарстана, были схожи с прописанными ранее в Приложении к Федеративному Договору от Республики Башкортостан (Федеративный договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» (вместе с Приложением к Федеративному договору от Республики Башкортостан) от 31 марта 1992 г.).

² Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» от 15 февраля 1994 г.

³ Постановление Президиума Верховного Совета и Правительства Республики Северная Осетия от 4 сентября 1994 г. № 500/126 «О Договоре Российской Федерации и Республики Северная Осетия “О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Северная Осетия”».

⁴ Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Вологодской области от 4 июля 1997 г.

лирования¹, выбора приоритетных направлений социально-экономического развития². Однако договоры, подписанные после 1996 г., не закрепляли особого статуса регионов, а лишь подтверждали принцип равноправия субъектов Федерации [11].

В 1999 г. ситуация изменилась. В июне был закреплен приоритет Конституции и федерального законодательства в вопросах распределения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (Федеральный закон № 119-ФЗ), а к 2002 г. большинство договоров было расторгнуто.

Демонтаж принятой ранее договорной модели федеративных отношений потребовал институционального оформления механизмов финансового выравнивания, направленных на снижение последствий сложившейся асимметрии бюджетной обеспеченности регионов. В этой связи уже в предшествующий период были заложены основы системы межбюджетного регулирования. Так, с целью сглаживания последствий разбалансировки региональных бюджетов в период заключения индивидуальных соглашений с регионами, предусматривавших установление для них особых финансово-экономических условий, в 1994 г. был создан Фонд финансовой поддержки регионов (Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2268) [13; 14], а в 1998 г. — разработана и принята Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг.³ [15].

Создание механизмов финансовой поддержки регионов и последующая институционализация межбюджетных отношений сформировали основу для дальнейшего развития инструментов финансовой самостоятельности субъектов Федерации. По мере эволюции бюджетной системы акцент постепенно смещался от выравнивающих трансфертов к расширению возможностей регионов по самостоятельному привлечению финансовых ресурсов и формированию собственных источников заимствований. В этих условиях в 1994–1998 гг. были приняты документы, обеспечивающие выпуск субъектами Федерации облигаций, в том числе внешнего займа. Эта возможность стала наиболее активно использоваться именно со второй половины 1990-х гг. [16] в условиях сокращения финансовой поддержки со стороны федерального цен-

¹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Башкортостан «О бюджетных взаимоотношениях в 1994–1995 годах» от 3 августа 1994 г.; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Калининградской области от 12 января 1996 г.

² Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Хабаровского Края от 24 апреля 1996 г.

³ Рябухин С.Н. Оценка механизма распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации и направления его совершенствования // Аналитическая записка. Счетная Палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/checks/otsenka-mekhanizma-raspredeleniya-federalnoy-finansovoy-pomoshchi-byudzheta-subektov-rossiyskoy-fed> (дата обращения: 30.04.2025).

тра¹. В результате проведения такой политики во время кризиса 1998 г. «ряд территорий, осуществлявшие внешние заимствования, объявили о неспособности их своевременного обслуживания и погашения. <...> В Бюджетный кодекс была включена статья, ограничивающая предельный уровень заимствований субъектами Российской Федерации 15% доходов бюджета. Кроме того, Минфином России был подготовлен Указ Президента Российской Федерации от 9 июня 1998 г.»².

Многие из регулирующих реализацию региональной социально-экономической политики документов, как и в предыдущем цикле, были направлены на смягчение нарастающих негативных последствий проводимых экономических реформ (1995 г. — Постановление Правительства Российской Федерации № 534; Постановление Правительства Российской Федерации № 530; 1996 г. — Постановление Правительства Российской Федерации № 1256; 1997 г. — Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 115; 1998 г. — Постановление Правительства Российской Федерации № 1112).

С 1994 г. также началась реализация федеральных целевых программ социально-экономического развития отдельных регионов, в первую очередь Дальнего Востока (Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 17 декабря 1993 г. № 1297, Постановление Правительства Российской Федерации от 7 февраля 1995 г. № 115, Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. № 480). Данные программы стали одним из первых механизмов практической реализации программно-целевого подхода в государственной региональной политике, отражая переход к более системному управлению территориальным развитием.

Логическим продолжением данного процесса (внедрения программно-целевого подхода к территориальному развитию) стало официальное обозначение федеральными органами власти в июне 1996 г. целей и задач региональной политики России³. В документе было определено по-

¹ В 1997 Москва разместила долларовые облигации на сумму до 500 млн долл. США сроком на 3 года под 9,5% годовых, организатором размещения выступил международный банк CS First Boston Limited and Nomura International plc. В том же году для рефинансирования внутреннего долга Санкт-Петербург выпустил еврооблигации на сумму 300 млн долл. США сроком на 5 лет, размещением занимался банк Salomon Brothers [10]. Данные о выпусках государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и выпусков муниципальных ценных бумаг за 1997 и 1998 гг. представлены на сайте Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/public_debt_arch/subj/registervcb (дата обращения: 03.05.2025).

² Об итогах работы Министерства финансов Российской Федерации в 1998 году. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=4985-ob_itogakh_raboty_ministerstva_finansov_rossiiskoi_federatsii_v_1998_godu (дата обращения: 03.05.2025).

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 марта 1996 г. № 327 «Об одобрении и представлении на утверждение Президента Российской Федерации Основных положений региональной политики в Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

нятие региональной политики¹ и обозначены ее основные направления: развитие федеративных отношений и местного самоуправления, региональная экономическая политика, региональная политика в социальной сфере, региональные аспекты национально-этнических отношений². Но его содержание, по мнению экспертов, имело общий, декларативный характер, что затрудняло его практическую реализацию³.

Реализуемая федеральной властью социально-экономическая политика в 1994–1998 гг. носила *поэтапно трансформирующийся характер*, в котором сочетались элементы федерализации и последующей централизации.

На начальном этапе в нормотворческой практике преобладали документы, направленные на становление федеративных отношений и расширение самостоятельности регионов, что формировало высокую степень институциональной и целевой неопределенности региональной политики. В этих условиях региональные элиты активно расширяли собственную территориальную экономическую базу. Однако с 1996 г. по мере нарастания кризисных явлений в экономике и обострения отношений между Центром и регионами произошла *корректировка курса в сторону усиления централизации и ужесточения требований бюджетной дисциплины* со стороны субъектов Федерации.

Логика региональной социально-экономической политики — поиск баланса между социальной компенсацией последствий рыночных реформ и усилением контроля со стороны федерального центра. Компенсаторную функцию продолжала выполнять социальная политика: усиливались меры поддержки населения, направленные на смягчение последствий реформ и предотвращение социальной дестабилизации. Одновременно наращивалась экономическая составляющая региональной политики: расширялись полномочия субъектов Федерации в экономической сфере, развивались целевые программы, поддерживались инициативы по внешнеэкономической активности регионов. Однако эффективность этих мер была ограничена общим экономическим кризисом в стране.

¹ Под региональной политикой в Российской Федерации понималась «система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации» (п. 1 «Основные цели региональной политики в Российской Федерации») (см.: Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации»).

² Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

³ Алтынбаев Р.З. Региональная политика в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/events/news/23346/> (дата обращения: 30.04.2025).

**Цикл 3. Построение новой вертикали власти «центр – регионы»
(1999–2004 гг.)**

Третий выделяемый нами цикл представлял собой *этап институциональной трансформации модели федерализма и укрепления вертикали власти* «федеральный центр – регионы» посредством реализации комплекса взаимосвязанных реформ.

В данный период на федеральном уровне управления региональным развитием решались задачи, направленные на институциональную консолидацию федеративных отношений и повышение управляемости территориального развития. Ключевыми из них являлись формирование устойчивой вертикали власти, централизация бюджетной системы и усиление контроля за региональными финансами, институционализация надрегионального уровня управления, а также переход к более формализованным и стратегически ориентированным механизмам региональной политики.

Реализация указанных задач институциональной консолидации и централизации потребовала прежде всего пересмотра механизмов межбюджетного регулирования, поскольку именно финансовая система выступала ключевым инструментом перераспределения полномочий и обеспечения управляемости регионального развития. В этой связи центральное значение приобрела *бюджетная реформа*, начало которой было положено Концепцией реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999–2001 гг.¹, принятой в 1998 г. Она была ориентирована на формализацию и повышение прозрачности решений о выделении трансфертов субъектам Федерации, а также постепенный отказ от индивидуальных соглашений предыдущего цикла, а ее важным направлением стало дальнейшее формирование механизмов, позволяющих федеральному центру не только распределять ресурсы, но и *управлять ликвидностью региональных бюджетов в рамках единой финансовой системы*.

Реализация реформы была поэтапной. С 2004 г. регионам из федерального бюджета стали предоставляться кредиты на покрытие временных кассовых разрывов, реализацию инвестиционных программ, софинансирование региональных программ². Это позволило усилить бюджетную дисциплину территорий и централизовать контроль

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862 «О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах».

² Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений (статья 3535)»; Интервью А. Г. Силуанова журналу «Бюджет». О проблемах обеспечения сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов РФ. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=32091 (дата обращения: 10.05.2025).

за региональными долгами, особенно в период кризисов (2009–2010 гг., 2014–2015 гг., 2020 г.¹).

Одновременно с развитием инструментов финансового регулирования формировалась необходимость институционального закрепления усиливающейся вертикали управления, что требовало уже не только бюджетной, но и административно-территориальной перестройки системы государственного управления. Это обусловило переход к административной реформе, ориентированной на усиление централизованного контроля над реализацией государственной политики в регионах.

Реализация первого этапа административной реформы² (2003–2005 гг.) осуществлялась в условиях уже сформированной системы федеральных округов, созданных в 2000 г. в рамках реформы федеративных отношений [17; 18; 19; 20]. Образование 7 федеральных округов, повышение статуса городов – их административных центров и преобразование института полномочного представителя Президента Российской Федерации (переход от представителей в субъектах Федерации к полномочным представителям в федеральных округах)³ создали предпосылки для последующей административной реформы. Выстраивался дополнительный надрегиональный уровень управления, позволивший установить систему контроля за деятельностью регионов и улучшить координацию действий федеральных органов власти в отношении реализации региональной политики [21].

В 2000 г. в рамках административной реформы началась реформа Совета Федерации (Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ.): переход от участия по должности к делегированию представителей от регионов позволил обеспечить поддержку большинства проводимых федеральным центром реформ [22].

Таким образом, указанные реформы образовывали единый комплекс, направленный на создание *более управляемой модели взаимодействия* между федеральным центром и субъектами Федерации. В совокупности они задали вектор трансформации российского федерализма в сторону усиления исполнительной вертикали и политической интеграции регионов в единую государственную систему.

Одновременно с институциональной перестройкой системы государственного управления и укреплением вертикали власти в 1999–2004 гг. формировались *новые подходы к региональной экономической политике*, ориентированной на посткризисное восстановление и сокращение межрегиональных дисбалансов и формирование основ стратегического раз-

¹ Краткая ежегодная информация об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (млрд руб.). URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=90143-kratкая_ezhegodnaya_informatsiya_ob_ispolnenii_konsolidirovannykh_byudzhetrov_subektov_rossiiskoi_federatsii_mlr_d_rub. (дата обращения: 10.05.2025).

² Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах».

³ Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».

вития (Распоряжения Правительства Российской Федерации от 14 июня 2001 г. № 800-р, от 7 июня 2002 г. № 765-р). К 2006 г. 64 региона из 89 подготовили и утвердили собственные стратегии долгосрочного и среднесрочного социально-экономического развития, однако, по мнению экспертов, это никак не повлияло на динамику экономического развития данных территорий [23].

В области региональной социальной политики в этот период также наблюдался постепенный *переход к стратегическому планированию*. Различные варианты стратегии, разрабатываемые Министерством экономики, Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов и Министерством науки и технической политики, рассматривались Правительством и Государственной Думой на протяжении 1997–2001 гг. Однако они неизменно отклонялись с требованием кардинальной переработки [24].

Сохранялся компенсационный характер региональной социальной политики, но значительная часть социальной нагрузки была передана на региональный уровень, что *дополнительно усиливало рост неравномерности социально-экономического пространства страны* [25].

Цикл 4. Централизация управления региональным развитием (2005–2008 гг.)

Четвертый цикл характеризуется *общим макроэкономическим ростом, обусловленным преимущественно экзогенными факторами*, прежде всего высокими ценами на нефть на мировых рынках, а также переходом к проектному управлению через реализацию национальных проектов [26].

В данный период решался комплекс задач, направленных на повышение управляемости территориального развития и институциональное закрепление централизованной модели региональной политики. К числу основных задач относились оптимизация административно-территориальной структуры, завершение разграничения полномочий между уровнями власти, внедрение механизмов оценки эффективности регионального управления, развитие программно-целевых и проектных инструментов, а также формирование стратегических ориентиров долгосрочного социально-экономического развития.

Реализация обозначенных задач вела к необходимости углубления административно-территориальных преобразований. Усиление требований к эффективности государственного управления и консолидации управленческих функций на региональном уровне стало основанием для перехода *ко второму этапу административной реформы* (2006–2010 гг., Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р).

Для оптимизации управления, устранения дублирующих функций властей и повышения экономической устойчивости территорий было

проведено укрупнение субъектов Федерации (Красноярского края (2005), Пермского края (2006), Иркутской области (2006), Камчатского края (2006), Забайкальского края (2007)). Вектор политики централизации и территориальной консолидации, направленной на повышение управляемости и экономической эффективности региональной структуры страны, сохраняется до настоящего времени.

Дальнейшая реализация административно-территориальных преобразований на региональном уровне была связана с необходимостью упорядочения системы местного самоуправления, поскольку эффективность централизованной модели во многом зависела от согласованности взаимодействия всех уровней публичной власти. В этих условиях особое значение приобрела реформа местного самоуправления, практическая реализация которой началась с вступления в силу в январе 2006 г. Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. Реформа предполагала разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления и включала муниципалитеты в вертикаль власти «центр — регионы». Муниципалитетам было передано значительное количество обязательств без соответствующего финансового обеспечения, что затруднило исполнение новых функций на местах.

Для формирования взаимодействия «федеральный центр — регионы» устанавливалась система комплексной оценки эффективности работы губернаторов и региональных правительств (Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825) и вводился механизм конкурсного отбора регионов на предоставление грантов (Постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 2008 г. № 608). Система, закрепленная в Указе и Постановлении, формализовала принцип «эффективное управление — увеличение ресурсного обеспечения», который ранее отсутствовал в явном виде в федеральной практике.

В результате к 2008 г. сформировалась обновленная модель региональной политики, основанная на принципах соблюдения экономической эффективности отбора и реализации отдельных проектов, где федеральный центр выступает в роли модератора конкурентной среды между субъектами Федерации (рис. 2).

Усиление зависимости ресурсного обеспечения регионов от результатов их управленческой деятельности создало предпосылки для переориентации федеральной политики на задачи инновационного роста и структурной модернизации экономики. В этих условиях в 2008 г. была утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р), предусматривающая переход к инновационной модели роста, в том числе на уровне субъектов Федерации, и оптимальному распределению ресурсов бюджета путем формирования и развития биоресурсных (Дальневосточный федеральный округ (ДФО), лесопромышленных (ДФО, Сибирский федеральный округ (СФО), энергопромышленных

(СФО), нефтегазохимического и территориально-производственных (Уральский федеральный округ), туристско-рекреационных, высокотехнологичных кластеров и агломераций, международных транспортных коридоров.



Примечание. Значения, указанные на графике — отношение количества документов, направленных на регулирование вопросов регионального развития отдельных субъектов Федерации, к общему числу документов, регулирующих вопросы регионального развития, в %.

Рис. 2. Динамика нормативно-правового регулирования регионального развития по объектам воздействия

Составлено по данным справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Региональная социальная политика в рассматриваемый период сохраняла преимущественно компенсационный и оптимизационный характер. Монетизацию льгот, начатую в 2005 г. (Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ), можно рассматривать как *третий этап* распределения финансовых полномочий между уровнями власти¹. Если на первом этапе (1990–1993 гг.) основное внимание уделялось разграничению расходных полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями, а на втором этапе (1994–1998 гг.) — формированию и перераспределению доходных источников и механизмов межбюджетного регулирования, то в рамках третьего этапа была предпринята по-

¹ Бутрин Д.Н., Сапожков О. И, Едовина Т., Вислогузов В.В., Крючкова Е. Двадцать лет вместе. Экономическая история времен Владимира Путина. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4337061?from=other_spec (дата обращения: 15.05.2025).

пытка упорядочить систему социальных обязательств государства, включая распределение ответственности за финансирование льгот и мер социальной поддержки населения.

В то же время постепенно усилилось внимание федерального центра к долгосрочным демографическим и миграционным факторам развития территорий, что обусловило формирование отдельного блока стратегических решений в социально-демографической сфере. Так, в 2006 г. была реализована государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637), а в 2007 г. — утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. (Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351), направленная на стабилизацию численности населения, повышение рождаемости и поддержку семей.

Цикл 5. Переход к стратегическому управлению региональным развитием (2009–2013 гг.)

Пятый цикл характеризовался переходом к *программно-целевому распределению федеральных ресурсов*, что стало важным этапом укрепления стратегического планирования и институционального оформления целевых подходов к управлению территориальным развитием.

Ключевыми задачами данного цикла являлись институционализация стратегического планирования на макрорегиональном и региональном уровнях, формирование новых инструментов реализации государственной политики, включая институты развития, усиление управляемости проблемных территорий, а также координация долгосрочных приоритетов социально-экономического развития страны.

Официальное завершение второй чеченской кампании стимулировало дальнейшую трансформацию административно-территориального устройства страны. В 2010 г. из состава Южного федерального округа был выделен Северо-Кавказский федеральный округ (СКФО) с административным центром в городе Пятигорске. Для более тесной интеграции вертикали власти и усиления контроля над реализацией государственной политики в регионе полномочный представитель Президента в федеральном округе получил статус заместителя Председателя Правительства Российской Федерации.

Административно-территориальная перестройка и усиление институционального контроля на уровне федеральных округов создали организационные предпосылки для перехода к *более системному стратегическому планированию регионального развития*. Так, на основе перечня государственных программ по направлению «сбалансированное региональное развитие» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-Р) были разработаны и ут-

верждены стратегические документы долгосрочного развития отдельных территорий (Постановления Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1087, от 12 апреля 2010 г. № 223) и округов (Распоряжения Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. № 1485-р и от 17 декабря 2012 г. № 2408-р). К 2011 г. были приняты стратегии социально-экономического развития большинства федеральных округов. Началом реализации данных стратегий стало утверждение планов мероприятий к принятым документам (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. № 1535-р).

Важным направлением региональной экономической политики с 2009 по 2013 г. стало формирование территориальных институтов развития туризма в СКФО¹. Предполагалось, что эти организации станут инструментами реализации кластерного развития экономики территорий Северного Кавказа². Однако низкая инвестиционная активность и непрозрачное использование бюджетных средств привели к системной неэффективности их финансово-хозяйственной деятельности³.

Таким образом, 2009–2013 гг. стал периодом *активного стратегического и институционального переустройства управления пространственным развитием*. В области региональной экономической политики особое внимание уделялось разработке и запуску стратегий социально-экономического развития федеральных округов и субъектов.

Цикл 6. Управление региональным развитием в условиях внешних вызовов (2014–2017 гг.)

В рамках шестого цикла трансформация федеративных отношений осуществлялась *по двум направлениям*:

1. Значительное влияние оказало присоединение Республики Крым к Российской Федерации в 2014 г., что потребовало оперативной адаптации регионального правового поля и формирования механизмов социально-экономической интеграции новых субъектов.

2. Федеральные органы власти сосредоточили внимание на развитии институциональной базы муниципального уровня простран-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе»; В России упразднили «Корпорацию развития Северного Кавказа». URL: <https://ria.ru/20210430/korporatsiya-1730696568.html> (дата обращения: 08.07.2025).

² В.В. Путин провел заседание Президиума Правительства Российской Федерации // Архив сайта Председателя Правительства РФ В.В. Путина 2008–2012. URL: <http://archive.premier.gov.ru/events/news/1467/> (дата обращения: 17.05.2025).

³ Перчян А.В. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка обоснованности и эффективности предоставления в 2016–2018 годах бюджетных ассигнований в уставный капитал акционерного общества «Корпорация развития Северного Кавказа» в целях создания медицинского кластера на территории Кавказских Минеральных Вод и реализации инвестиционных проектов на территории Северо-Кавказского федерального округа» // Бюллетень Счетной палаты. 2019. № 1. С. 170–226. URL: <https://ach.gov.ru/statements/byulleten-schetnoj-palaty-1-yanvar-2019-g-937> (дата обращения: 17.05.2025).

ственного управления как одного из ключевых элементов федеративной системы.

Вхождение Республики Крым в российское правовое и экономическое пространство сопровождалось глубокой нормативной перестройкой и масштабным перераспределением административных полномочий и бюджетных ресурсов. В 2014 г. на федеральном уровне было принято более 70 нормативно-правовых актов, направленных на институциональную адаптацию новых субъектов Федерации (Республики Крым и г. Севастополя), включая отдельные положения о переходных режимах.

Наряду с масштабной институциональной адаптацией новых субъектов Федерации в рассматриваемый период усилилось внимание к расширению прямых каналов воздействия федерального центра с муниципальным уровнем управления. Так, в 2016–2017 гг. запущен ряд конкурсов и программ для муниципалитетов, реализация которых контролировалась и финансировалась непосредственно из федерального бюджета. Конкурсная поддержка и расширение механизмов участия граждан в развитии территорий повышали управляемость модели локального развития. Это должно было ускорить достижение национальных целей, сделать более видимыми социальные эффекты государственной региональной политики и стать одним из элементов предвыборной компании Президента Российской Федерации в 2018 г.

Развитие механизмов прямого взаимодействия федерального центра с муниципальным уровнем управления и расширение проектных форм поддержки территорий дополнялось институциональным укреплением системы стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях. В 2014 г. был принят Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. В рамках стратегического развития к 2014 г. начали реализовываться государственные программы развития геостратегических территорий – СКФО, ДФО, Калининградской области, Республики Крым и г. Севастополя (Постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 309, от 15 апреля 2014 г. № 308, от 15 апреля 2014 г. № 311, от 21 апреля 2014 г. № 366, от 11 августа 2014 г. № 790).

Важным направлением расширения инструментария государственной экономической политики стало формирование условий для повышения предпринимательской активности и укрепления конкурентоспособности экономики, в том числе посредством поддержки малого и среднего предпринимательства и развития промышленного потенциала. Данные приоритеты были закреплены в государственных программах «Экономическое развитие и инновационная экономика» и «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (Постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316, от 15 апреля 2014 г. № 328).

Помимо этого, в 2014–2017 гг. в региональной политике сохранялось внимание к *этнокультурным аспектам* (Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 г. № 718 ФЦП),

развитию городской и социальной инфраструктуры, поддержке занятости¹. Также с 2014 г. особое внимание уделялось помощи массово прибывшим гражданам Украины, включая их расселение и социальное обеспечение в регионах².

Цикл 7. Адаптация механизмов регионального развития к новым приоритетам государственной политики (2018–2022 гг.)

Седьмой цикл рассматривается нами как период *адаптации механизмов регионального развития к новым приоритетам государственной политики*.

Новым инструментом межрегионального финансового взаимодействия с 2020 г. стали взаимные бюджетные кредиты субъектов Федерации, что частично разгрузило федеральный бюджет в условиях возросших в пандемию *COVID-19* расходных обязательств.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 298 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Содействие занятости населения”».

² Правовую и финансовую поддержку, включая предоставление временного убежища и социально-бытовое обустройство, обеспечили следующие постановления и распоряжения Правительства: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 690 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, прибывшим в экстренном массовом порядке на территорию Российской Федерации в поисках убежища», Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 691 «Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке», Постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2014 г. № 926 «Об отдельных мерах по организации пребывания на территории Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке», Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 г. № 2727-р «Об утверждении распределения иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых в 2014 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для оказания адресной финансовой помощи гражданам Украины, имеющим статус беженца или получившим временное убежище на территории Российской Федерации и проживающим в жилых помещениях граждан Российской Федерации». Регуляция квот на выдачу разрешений на работу и приглашений на въезд, а также порядок медицинского освидетельствования граждан Украины были утверждены приказами Минтруда и Минздрава Российской Федерации: Приказ Минтруда России от 21 апреля 2014 г. № 268н «О внесении изменений в приложения № 1 и 2 к приказу Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 739н “О распределении по субъектам Российской Федерации утвержденной Правительством Российской Федерации на 2014 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу”», Приказ Минтруда России от 21 апреля 2014 г. № 269н «О внесении изменений в приложение к приказу Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 740н “О распределении по субъектам Российской Федерации утвержденной Правительством Российской Федерации на 2014 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности”», Приказ Минздрава России от 24 июля 2014 г. № 389н «Об утверждении временного порядка проведения обязательного медицинского освидетельствования граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в поисках убежища».

Но объемы таких заимствований оказались незначительными, и применение инструмента не приобрело системного характера¹.

Вертикаль управления укреплялась институциональным усилением канала «центр — муниципалитеты» в обход регионального звена — в субъектах Федерации были созданы Центры управления регионами (Постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. № 1844). Через АНО «Диалог Регионы» была развернута единая цифровая инфраструктура для сбора, анализа и оперативной обработки обращений граждан и мониторинга исполнения поручений на региональном уровне.

Формой развития федеративных отношений в этот период стали регулярные встречи Президента с представителями субъектов Федерации и их общественности, результатами которых были публикуемые перечни поручений.

Заключительный этап рассматриваемого цикла также *характеризовался радикальной трансформацией территориального устройства России*. Признание в 2022 г. независимости Донецкой и Луганской народных республик (Указы Президента Российской Федерации от 21 февраля 2022 г. № 71, 72), их включение в состав Российской Федерации и присоединение Запорожской и Херсонской областей (Указы Президента Российской Федерации от 29 сентября 2022 г. № 685, 686) потребовали безотлагательной правовой и институциональной интеграции новых субъектов (Федеральные законы от 4 октября 2022 г. № 372-ФЗ — № 375-ФЗ, Постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2022 г. № 2452; от 28 декабря 2022 г. № 2474 и др.).

В рамках государственной региональной экономической политики продолжалась поддержка приоритетных макрорегионов — Дальнего Востока и Арктики. Принятие Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2020 г. № 2464-р) и утверждение механизмов поддержки инвестиционных проектов в Арктической зоне Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 1798) соответствовали целям стимулирования экономического роста.

Для снижения межрегиональной дифференциации были введены программы социально-экономического развития регионов с наименее благоприятными условиями развития и прямое субсидирование инфраструктурных и инвестиционных проектов. Для унификации условий привлечения инвесторов на региональном уровне и формирования базовой инфраструктуры Минэкономразвития разработало региональ-

¹ Бухарова О. Субъектам РФ дадут право кредитовать друг друга. URL: <https://rg.ru/2020/04/19/subektam-rf-dadut-pravo-kreditovat-drug-druga.html> (дата обращения: 17.05.2025); Климанов В. Неожиданный подарок из центра: смогут ли регионы кредитовать друг друга. URL: <https://www.rbc.ru/opinions/finances/24/04/2020/5ea161069a7947069908789e> (дата обращения: 08.07.2025).

ный инвестиционный стандарт (Приказ Минэкономразвития России от 30 сентября 2021 г. № 591). Но внедрение инвестиционного стандарта в ряде субъектов Федерации было формальным: стратегии и инвестиционные паспорта разрабатывались без последующего наполнения конкретными проектами и мерами реализации¹.

В рамках социальной политики принимались антиковидные меры (Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ), разрабатывались оперативные инструменты поддержки регионов, испытывающих рост миграционной нагрузки беженцев с территории Украины, принимались нормативные акты, регламентирующие порядок финансирования расходов на размещение, питание, медицинское обслуживание и иные потребности эвакуированных граждан и беженцев (Постановления Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2022 г. № 2231, от 5 декабря 2022 г. № 3750-р; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 июля 2022 г. № 1987-р).

Таким образом, период 2018–2022 гг. характеризовался усилением управляемого федерализма, в котором расширение полномочий регионов сопровождалось ростом их подотчетности и институциональной зависимости от федерального центра. Развитие новых инструментов свидетельствовало о стремлении к модернизации механизмов регионального развития. Принятые нормативные акты отражали как внутренние потребности в институциональной адаптации, так и внешнеполитический контекст, формируя новую модель российской федеративной системы – централизованную по сути, но адаптивную в инструментах.

Заключение

Анализ региональной политики России 1990–2022 гг. показал, что институциональные новации, нормативно-правовые преобразования и стратегические цели регулярно корректировались под воздействием как внутренних, так и внешних факторов. Ни одна из реализуемых реформ и программ *не была доведена до полного завершения*. Многие меры имели реактивный характер, а зафиксированные результаты не соответствовали заявленным целевым индикаторам.

Системный баланс между централизацией и децентрализацией власти так и не был достигнут. Если в 1990-е гг. доминировала модель децентрализованного федерализма, ориентированного на автономию субъектов Федерации, то начиная с 2000-х гг. региональная политика приобрела выраженный централизованный характер. Укрепление вертикали власти сопровождалось переходом от универсалистского подхода к точечной поддержке территорий и формированием нового типа отношений: от обеспечения равенства условий жизни на всей территории страны к обеспечению бюджетной сбалансированности и управляемости.

¹ Галиева Д. Регионы выстраиваются под инвестстандартом. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6280629> (дата обращения: 08.07.2025).

В рамках новой модели макрорегионы стали рассматриваться не как однородные географические зоны, а как управленческие платформы, призванные согласовывать отраслевые и территориальные приоритеты. Это изменение согласуется с переходом к технократической логике управления и реализацией элементов неолиберальной парадигмы — селективной поддержки, конкуренции регионов за ресурсы, институционализации платформ развития.

Анализ нормативно-правовой динамики также показывает, что законодательная активность в сфере регионального развития носила циклический характер и была тесно связана с этапами трансформации модели государственного управления. При этом на протяжении всего исследуемого периода наблюдается постепенный переход от нормативных деклараций к созданию более детализированных инструментов реализации, что свидетельствует об институциональном усложнении системы управления пространственным развитием.

Соответственно, предложенный в работе подход, основанный на сопоставлении этапов региональной политики с нормативной базой, механизмами федеративного взаимодействия и социально-экономическими приоритетами, позволил выделить внутреннюю логику трансформаций и показать, как политические решения, принимаемые на федеральном уровне, формировали контуры регионального развития.

Список литературы

1. Сидоренко О.В. Динамика селективной региональной политики развития регионов Дальнего Востока России: этапы реализации, оценка перспективной результативности // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. Т. 8. № 21 (162). С. 31–36.
2. Осейчук В. Стратегия развития России в контексте нового этапа региональной политики // Закон и право. 2008. № 10. С. 13–17.
3. Лях О.А., Гринкевич А.М. Региональная налоговая политика России на современном этапе // Известия Томского политехнического университета. 2008. Т. 312. № 6. С. 16–18.
4. Кузнецова О.В. Региональная политика в России в постсоветское время: история развития // Общественные науки и современность. 2005. № 2. С. 67–77.
5. Еремеева Л.Н., Плисецкий Е.Л. Региональная политика в современной России: особенности формирования и реализации // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 6. С. 4–11.
6. Зубаревич Н.В. Эволюция приоритетов региональной политики России // Вопросы географии. 2016. № 141. С. 151–165.
7. Кузнецова О.В. Федеральная региональная политика: об идеологии и институтах // Российский экономический журнал. 2013. № 1. С. 32–51.
8. Рензин О.М. Институциональные парадигмы и региональные исследования // Власть и управление на Востоке России. 2011. № 4. С. 1–9.
9. Кынев А.В. Губернаторы в России: между выборами и назначениями. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2020. 1030 с.
10. Пономарева М.А. Проекты региональной политики России: история и современность (к. XIX — нач. XXI вв.) // Исторические, философские, политиче-

ские и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2008. № 1 (1). С. 55–60.

11. *Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. 780 с.

12. *Синцов Г.В., Битюцкий Е.В.* Роль и последствия «парада суверенитетов» 1990–1991 гг. в становлении и развитии российской государственности // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2019. № 1 (49). С. 59–66.

13. *Лавровский Б.Л., Новиков А.В.* Региональное выравнивание и межбюджетные отношения: уроки 1990-х // Экономический журнал ВШЭ. 2002. № 1. С. 28–44.

14. *Рыбакова Р.Ю.* Анализ механизма образования и распределения Фонда финансовой поддержки субъектов РФ и пути его совершенствования // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2003. № 6 (78). С. 14–26.

15. Региональная политика России: адаптация к разнообразию: аналит. докл. / [Г. А. Сатаров и др.]; под общ. ред. Г.А. Сатарова. М.: Фонд ИНДЕМ, 2004. 190 с.

16. *Волкова Н.М.* Основные этапы развития российского рынка облигаций субъектов Федерации и муниципальных образований // Финансы и кредит. 2002. № 7 (97). С. 33–45.

17. *Побежимова Н.И.* Административная реформа в России и этапы ее реализации // Философия социальных коммуникаций. 2013. № 2 (23). С. 55–65.

18. *Слатинов В.Б.* Российская административная реформа: основные направления и промежуточные эффекты // Человек. Сообщество. Управление. 2006. № 1. С. 50–65.

19. *Сунгуров А.Ю., Тиняков Д.К.* Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? // Общественные науки и современность. 2016. № 2. С. 39–51.

20. *Филиппова Н.А.* Реформа федеративных отношений: итоги и перспективы // Конституционализм в современной мировой и российской истории. Вторые Ельцинские чтения: материалы международной научной конференции. Екатеринбург: Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2014. С. 105–114.

21. *Черкасов К.В.* Федеральные округа в механизме модернизации современного российского федерализма // Журнал российского права. 2008. № 8 (140). С. 19–24.

22. *Тев Д.Б.* Члены Совета Федерации: карьера до вхождения в должность и после прекращения полномочий // Мир России. Социология. Этнология. 2021. № 4. С. 53–78.

23. *Николаев И.А., Точилкина О.С.* Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ). Аналитический доклад департамента стратегического анализа аудиторско-консалтинговой компании ФБК. М.: ФБК, Департамент стратегического анализа, 2006. 29 с.

24. Научная основа стратегии устойчивого развития Российской Федерации / под общ. ред. М.Ч. Залиханова, В.М. Матросова, А.М. Шелехова. М.: Изд-во Гос. Думы, 2002. 231 с.

25. *Золотарева А.Б.* Закон о монетизации льгот: разграничение полномочий и нефинансируемые мандаты // Финансовый журнал. 2014. № 4 (22). С. 94–104.

26. *Борщевский Г.А.* Становление и развитие проектного управления на федеральном уровне в России // Вестник Московского университета. Сер. 21: Управление (государство и общество). 2020. № 3. С. 3–37.

References

1. Sidorenko O.V. Dinamika selektivnoi regional'noi politiki razvitiya regionov Dal'nego Vostoka Rossii: etapy realizatsii, ocenka perspektivnoi rezul'tativnosti [Dynamics of Selective Regional Policy for the Development of the Russian Far East Regions: Implementation Stages, Assessment of Prospective Effectiveness], *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'* [National Interests: Priorities and Security], 2012, Vol. 8, No. 21 (162), pp. 31–36. (In Russ.).
2. Oseichuk V. Strategiya razvitiya Rossii v kontekste novogo etapa regional'noi politiki [Russia's Development Strategy in the Context of a New Stage of Regional Policy], *Zakon i pravo* [Law and Right], 2008, No. 10, pp. 13–17. (In Russ.).
3. Lyah O.A., Grinkevich A.M. Regional'naya nalogovaya politika Rossii na sovremennom etape [Regional Tax Policy of Russia at the Present Stage], *Izvestiya Tomskogo politekhnicheskogo universiteta* [Bulletin of Tomsk Polytechnic University], 2008, Vol. 312, No. 6, pp. 16–18. (In Russ.).
4. Kuznecova O.V. Regional'naya politika v Rossii v postsovetskoe vremya: istoriya razvitiya [Regional Policy in Russia in the Post-Soviet Period: A History of Development], *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Social Sciences and Contemporary World], 2005, No. 2, pp. 67–77. (In Russ.).
5. Eremeeva L.N., Pliseckii E.L. Regional'naya politika v sovremennoi Rossii: osobennosti formirovaniya i realizatsii [Regional Policy in Modern Russia: Peculiarities of Formation and Implementation], *Ekonomika. Nalogi. Pravo* [Economy. Taxes. Law], 2013, No. 6, pp. 4–11. (In Russ.).
6. Zubarevich N.V. Evolyutsiya prioriteto regional'noi politiki Rossii [Evolution of the Priorities of Russia's Regional Policy], *Voprosy geografii* [Questions of Geography], 2016, No. 141, pp. 151–165. (In Russ.).
7. Kuznecova O.V. Federal'naya regional'naya politika: ob ideologii i institutakh [Federal Regional Policy: on Ideology and Institutions], *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal* [Russian Economic Journal], 2013, No. 1, pp. 32–51. (In Russ.).
8. Renzin O.M. Institucional'nye paradigmy i regional'nye issledovaniya [Institutional Paradigms and Regional Studies], *Vlast' i upravlenie na Vostoke Rossii* [Power and Management in the East of Russia], 2011, No. 4, pp. 1–9. (In Russ.).
9. Kynev A.V. Gubernatory v Rossii: mezhdru vyborami i naznacheniymi [Governors in Russia: between Elections and Appointments]. Moscow, Fond "Liberal'naya missiya", 2020, 1030 p. (In Russ.).
10. Ponomareva M.A. Proekty regional'noi politiki Rossii: istoriya i sovremennost' (k. XIX – nach. XXI vv.) [Projects of Russia's Regional Policy: History and Modernity (Late 19th – Early 21st Century)], *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki* [Historical, Philosophical, Political, and Legal Sciences, Cultural Studies, and Art Criticism. Theoretical and Practical Issues], 2008, No. 1 (1), pp. 55–60. (In Russ.).
11. Turovskii R.F. Politicheskaya regionalistika [Political Regionalistics]. Moscow, Izd. dom GU VShE, 2006, 780 p. (In Russ.).
12. Sincov G.V., Bityuckii E.V. Rol' i posledstviya "parada suverenitetov" 1990–1991 gg. v stanovlenii i razvitiu rossiiskoi gosudarstvennosti [The Role and Consequences of the "Parade of Sovereignties" 1990–1991 in the Formation and Development of Russian Statehood], *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Povolzhskii region. Obshchestvennye nauki* [News of Higher Educational Institutions. Volga Region. Social Sciences], 2019, No. 1 (49), pp. 59–66. (In Russ.).
13. Lavrovskii B.L., Novikov A.V. Regional'noe vyravniwanie i mezhdubudzhethnye otnosheniya: uroki 1990-h [Regional Equalization and Interbudgetary Relations: Lessons

from the 1990s], *Ekonomicheskii zhurnal VShE* [Economic Journal of the Higher School of Economics], 2002, No. 1, pp. 28–44. (In Russ.).

14. Rybakova R.Yu. Analiz mekhanizma obrazovaniya i raspredeleniya Fonda finansovoi podderzhki sub"ektov RF i puti ego sovershenstvovaniya [Analysis of the Mechanism for the Formation and Distribution of the Financial Support Fund for Russian Federation Subjects and Its Improvement], *Buhgalterskii uchët v byudzhetsykh i nekommercheskikh organizatsiyakh* [Accounting in Budgetary and Non-Profit Organizations.], 2003, No. 6 (78), pp. 14–26. (In Russ.).

15. Satarov G.A. et al. Regional'naya politika Rossii: adaptatsiya k raznoobraziyu: analit. dokl. [Russia's Regional Policy: Adaptation to Diversity: Analytical Report]. Edited by G.A. Satarova. Moscow, Fond INDEM, 2004, 190 p. (In Russ.).

16. Volkova N.M. Osnovnye etapy razvitiya rossiiskogo rynka obligatsii sub"ektov Federatsii i municipal'nykh obrazovaniy [The Main Stages of Development of the Russian Bond Market of Subjects of the Federation and Municipalities], *Finansy i kredit* [Finance and Credit], 2002, No. 7 (97), pp. 33–45. (In Russ.).

17. Pobezhimova N.I. Administrativnaya reforma v Rossii i etapy ee realizatsii [Administrative Reform in Russia and Stages of Its Implementation], *Filosofiya sotsial'nykh kommunikatsii* [Philosophy of Social Communications], 2013, No. 2 (23), pp. 55–65. (In Russ.).

18. Slatinov V.B. Rossiiskaya administrativnaya reforma: osnovnye napravleniya i promezhutochnye efekty [Russian Administrative Reform: Main Directions and Intermediate Effects], *Chelovek. Soobshchestvo. Upravlenie* [Man. Community. Management], 2006, No. 1, pp. 50–65. (In Russ.).

19. Sungurov A.Yu., Tinyakov D.K. Administrativnaya reforma i ee proekty v sovremennoi Rossii: byli li koalitsii podderzhki? [Administrative Reform and its Projects in Modern Russia: Were There Support Coalitions?], *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Social Sciences and Modernity], 2016, No. 2, pp. 39–51. (In Russ.).

20. Filippova N.A. Reforma federativnykh otnoshenii: itogi i perspektivy [Reform of Federal Relations: Results and Prospects], *Konstitutsionalizm v sovremennoi mirovoi i rossiiskoi istorii. Vtorye El'cinskii chteniya, materialy mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii* [Constitutionalism in Modern World and Russian history. The Second Yeltsin Readings. Proceedings of the International Scientific Conference]. Ekaterinburg, Ural'skii federal'nyi universitet imeni pervogo Prezidenta Rossii B.N. El'cina, 2014, pp. 105–114. (In Russ.).

21. Cherkasov K.V. Federal'nye okruga v mekhanizme modernizatsii sovremennogo rossiiskogo federalizma [Federal Districts in the Mechanism of Modernization of Modern Russian Federalism], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2008, No. 8 (140), pp. 19–24. (In Russ.).

22. Tev D.B. Chleny Soveta Federatsii: kar'era do vkhodeniya v dolzhnost' i posle prekrashcheniya polnomochii [Federation Council: Careers Before Taking Office and After Termination of Powers], *Mir Rossii. Sociologiya. Etnologiya* [The World of Russia. Sociology. Ethnology], 2021, No. 4, pp. 53–78. (In Russ.).

23. Nikolaev I.A., Tochilkina O.S. Strategii i programmy razvitiya regionov (sravnitel'nyi analiz). Analiticheskii doklad departamenta strategicheskogo analiza auditorsko-konsaltingovoi kompanii FBK [Regional Development Strategies and Programs (Comparative Analysis). Analytical Report of the Strategic Analysis Department of the FBK Auditing and Consulting Company]. Moscow, FBK, Departament strategicheskogo analiza, 2006, 29 p. (In Russ.).

24. Nauchnaya osnova strategii ustoichivogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii [Scientific Basis for the Strategy of Sustainable Development of the Russian Federation], edited by M. Ch. Zalihanova, V.M. Matrosova, A.M. Shelekhova. Moscow, Izd-vo Gos. Dumy, 2002. 231 p.

25. Zolotareva A.B. Zakon o monetizacii l'got: razgranichenie polnomochii i nefinansiruemye mandaty [Law on the Monetization of Benefits: Delineation of Powers and Unfunded Mandates], *Finansovyi zhurnal* [Financial Journal], 2014, No. 4 (22), pp. 94–104. (In Russ.).

26. Borshchevskii G.A. Stanovlenie i razvitie proektnogo upravleniya na federal'nom urovne v Rossii [Formation and Development of Project Management at the Federal Level in Russia], *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 21: Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)* [Bulletin of Moscow University. Series 21: Management (State and Society)], 2020, No. 3, pp. 3–37. (In Russ.).

INSTITUTIONAL AND SOCIO-ECONOMIC CONTEXTS OF THE TRANSFORMATION CYCLES OF STATE REGIONAL POLICY IN RUSSIA

Over the past 30 years in Russia, the priorities of state regional policy have shifted from the tasks of stabilizing and equalizing the conditions of spatial development to supporting internal competition in regions, creating growth points and stimulating localized initiatives, changing the goals of territorial management, redistributing powers between levels of government, and reviewing approaches to strategic planning. This study defines the cycles of regional policy development, taking into account regulatory dynamics, transformation of institutional mechanisms, redistribution of powers and changes in political and economic priorities in Russia in 1990–2022. For a comprehensive analysis of these transformations, a structural and chronological approach has been applied, which makes it possible to systematize the cycles of regional policy development and establish internal relationships between institutional changes, legal mechanisms and substantive priorities of government activities in different time periods. The proposed approach is based on a comparison of the stages of regional policy with the regulatory framework, mechanisms of federal interaction and socio-economic priorities. Periodization is considered as an analytical tool that makes it possible to study the continuity and consistency of state regional policy at various stages of its implementation. A comparison of legal and administrative decisions with the phases of the institutional development of the territorial management system reveals the logic of its functioning and the ability to adapt to changing conditions and challenges. The structural and chronological approach proposed in the work allows not only to identify the main phases (periods) of transformation, but also to reveal the internal logic of changing cycles – from decentralization and “contractual federalism” in the 1990s to strategic management in the context of foreign policy restrictions and sanctions pressure in the 2010s and 2020s. This, in turn, allows us to re-evaluate the correlation of various (political, economic, socio-demographic and other) factors on the formation of the regional agenda of our country.

Keywords: regional policy, federalism, spatial development, strategic planning, inter-budgetary relations, regulatory regulation, decentralization, centralization, administrative reform.

JEL: R58, R11

Дата поступления – 21.04.2026

Принята к печати – 02.06.2026

ГОНЧАРОВА Ксения Сергеевна

кандидат экономических наук, научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Югорский государственный университет» /
ул. Чехова, д. 16, г. Ханты-Мансийск, 628011.
e-mail: ksenia.gon4arowa@gmail.com

GONCHAROVA Kseniya S.

Cand. Sc. (Econ.), Research Assistant;
Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Yugra
State University” / 16, Chekhova Str., Khanty-Mansiysk, 628011.
e-mail: ksenia.gon4arowa@gmail.com

Для цитирования:

Гончарова К.С. Институциональный и социально-экономический
контексты циклов трансформации государственной региональной по-
литики в России // Федерализм. 2026. Т. 31. № 2 (122). С. 5–30. DOI:
<http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2026-2-5-30>