



ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

## Политико-экономические барьеры разработки государственной политики по созданию институтов регионального развития

Елена С. Устинович<sup>1</sup>, Максим А. Бочанов<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет», Курск, Россия,  
[lenausti@mail.ru](mailto:lenausti@mail.ru)

<sup>2</sup>Среднерусский институт управления - филиал РАНХиГС, г. Орел, Россия,  
[max8797@list.ru](mailto:max8797@list.ru)

**Аннотация:** В результате проведения на протяжении почти трех десятилетий экономических, административных реформ и реформ государственного управления в Российской Федерации, а также особенностей экономического развития России как федеративного государства в этот период сложилась ситуация, когда, с одной стороны, Российская Федерация смогла накопить достаточные объемы инвестиционных средств, а, с другой стороны, предоставила бизнес-сообществу возможности инвестирования в российскую экономику. Однако, эффективность социально-экономического развития страны в целом, напрямую зависит от уровня социально-экономического ее регионов. Научно-технологический и экономический прорыв возможен лишь в том случае, если свои ресурсы активизируют субъекты Российской Федерации. Между тем, как показывает современная практика политического и государственного управления в России, необходимо создание специализированных институтов развития на региональном уровне. На федеральном уровне эти вопросы практически нашли свое решение. На уровне регионов возникает еще достаточно барьеров, которые в рамках данной статьи, обозначены как политико-экономические барьеры.

**Ключевые слова:** государственная политика, институты регионального развития, политико-экономические барьеры

**Для цитирования:** Устинович Е. С., Бочанов М. А. Политико-экономические барьеры разработки государственной политики по созданию институтов регионального развития. *Проблемы постсоветского пространства*. 2020;7(1):55-62. DOI: <https://doi.org/10.24975/2313-8920-2020-7-1-55-62>

Статья поступила 23.01.2020

Принята в печать 11.02.2020

Опубликована 24.03.2020

# Political and Economic Barriers of the Development of State Policy on the Creation of Institutions of Regional Development

Elena S. Ustinovich<sup>1</sup>, Maxim A. Bochanov<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Southwest State University, Kursk, Russia,

[lenusti@mail.ru](mailto:lenusti@mail.ru)

<sup>2</sup>Central Russian Institute of Management — branch of the Russian

Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Orel, Russia,

[max8797@list.ru](mailto:max8797@list.ru)

**Abstract:** As a result of almost three decades of economic, administrative and public administration reforms in the Russian Federation, as well as features of the economic development of Russia as a federal state during this period, a situation developed when, on the one hand, the Russian Federation was able to accumulate sufficient investment funds, and, on the other hand, provided the business community with the opportunity to invest in the Russian economy.

However, the effectiveness of the socio-economic development of the country as a whole, directly depends on the level of its socio-economic regions. Scientific, technological and economic breakthrough is possible only if the subjects of the Russian Federation activate their resources. Meanwhile, as the current practice of political and public administration in Russia shows, it is necessary to create specialized development institutions at the regional level. At the federal level, these issues have practically been resolved. At the regional level, there are still quite a lot of barriers, which in the framework of this article are designated as political and economic barriers.

**Keywords:** state policy, institutions of regional development, political and economic barriers

**For citation:** Ustinovich E.S., Bochanov M.A. Political and economic barriers to the development of state policy on the creation of regional development institutions. *Post-Soviet Issues*. 2020;7(1):55-62. DOI: <https://doi.org/10.24975/2313-8920-2020-7-1-55-62>

Received 23.01.2020

Revised 11.02.2020

Published 24.03.2020

## ВВЕДЕНИЕ

В современной российской экономике существует ряд барьеров, которые можно охарактеризовать как политико-экономические барьеры, препятствующие, или, как минимум, оказывающие тормозящее воздействие на эффективность экономической политики государства в целом,

а также, ее переходу к устоявшемуся высокому продолжительному росту.

Безусловно, также и то, что политико-экономические барьеры значительно затрудняют требования политического руководства страны, направленные на обеспечение прорывного научно-технологического

ческого и социально-экономического развития России [1].

### СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ ПОЛИТИКО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ БАРЬЕРОВ

Сложившаяся ситуация с политико-экономическими барьерами объясняется тем, что инвестиционный сектор российской экономики требует значительных финансовых вложений, объем которых не соответствует реальному объему долгосрочных займовых средств, который способен сегодня предоставить российский частный финансовый сектор.

Сегодня инвестиционный кредитный портфель частного сектора российской экономики представляет собой 15-процентную часть кредитов сроком свыше трех лет в общем объеме ссуд, предоставленных предприятиям отечественными банками (без учета Сбербанка). Финансирование же инвестиций в основной капитал, привлеченных на внутреннем рынке кредитов составляет менее 9%.

Еще в 1993 году субъекты Российской Федерации получили право заимствовать средства у коммерческих банков или выпускать займы на инвестиционные цели [2]. При этом Бюджетный кодекс Российской Федерации [3] ввел определенные ограничения для субъектов. А именно: 1) предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать (как и муниципального долга) объем доходов соответствующего бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации (10, ст.107); 2) предельный объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать 15% объема расходов его бюджета (то же и для муниципалитетов) (10, ст.111).

Однако, бюджетные кредиты, к сожалению, не смогли достичь своих целей. В рекомендациях по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики», утвержденной Министерством финансов РФ, «В 2009–2015 гг. бюджетные кредиты стали играть важную роль в заемной политике субъектов. В этот период долг субъектов увеличился с 0,6 трлн. рублей до 2,2 трлн. рублей, а доля бюджетных кредитов в общей сумме долга возросла более чем в 5 раз — с 7 до 37%» [4].

Таким образом, бюджетное кредитование не направлено ни законодательно, ни де-факто на формирование государственной политики формирования институтов развития.

Содержание следующего барьера составляет де-факто рудиментарное состояние финансовой, производственно-технологической и кадровой инфраструктуры, которая априори должна гарантировать деятельность инновационного бизнеса и привлечение прибыли от результатов научных разработок.

Это создает затруднения в выстраивании устойчивых и воспроизводящихся инновационных связей в парадигме «фундаментальные исследования — прикладные НИ-ОКР — коммерческие технологии». В этом случае, затрудняется не только задача обеспечения прорыва в экономическом развитии России, но и задача воспроизводства потенциала российской науки.

Кроме того, это, конечно же, неравные конкурентные условия российских производителей, выходящих на международные рынки, по сравнению с экспортерами из других стран. Условия поставки российской высокотехнологической продукции на внешние рынки сегодня ограничены целым рядом факторов внешнеполитического и внешнеэкономического характера, в том числе, фактическим лишением воз-

возможностей предоставления кредитования и страхования, слабости системы адаптации продукции к требованиям заказчика и ее послепродажного обслуживания и т. д.

По сути, российские производители с 2014 года находятся, как отмечает Председатель Конституционного Суда России В.Д. Зорькин, «Под беспрецедентным (неправовым, т. е. противоречащим нормам международного права) экономическим, и прежде всего санкционным, давлением на Россию со стороны США и Западной Европы» [5].

Следующим важнейшим барьером разработки и, тем более, реализации государственной политики по созданию институтов регионального развития становятся собственно проблемы регионального и пространственного развития в России. Одним из важнейших факторов здесь выступает национальный человеческий капитал.

В частности, реализация программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и цифровая трансформация всех сфер общественной жизни страны объективно требуют формирования необходимого человеческого капитала и интеллектуального потенциала во всех регионах и отраслях национальной экономики. В соответствии с целями и задачами программы должны быть созданы ключевые условия для формирования кадров цифровой экономики, совершенствования системы образования, обеспечения цифровой экономики компетентными кадрами.

При этом, национальный человеческий капитал в России существенно дифференцирован в региональном и отраслевом аспектах, что требует нетривиальной диагностики каждого структурного элемента для формирования системы управления развитием общегосударственного интеллекта. Исторические особенности формирования отраслевой и региональной структуры эко-

номики страны привели к определенным диспропорциям в локализации человеческого капитала и развитии интеллекта.

Однако в условиях современного развития цифровой экономики, необходимости достижения принципиально нового качества экономического роста, формирования цифровых компетенций и создания интеллектуального социально-экономического пространства необходимы системные трансформации, преобразующие структуру национального человеческого капитала и интеллекта.

Главное, на что следует обратить внимание — процесс формирования государственной политики создания институтов развития осуществляется различными темпами на федеральном и региональном уровне. На федеральном уровне уже фактически создано более 70% такого рода институтов развития.

В этой связи, А. И. Татаркин и С. Н. Котлярова отмечают, что работе «В России сегодня представлен практически весь спектр институтов развития, известных и функционирующих в мире. Действующая система включает более 15 организаций, ориентированных на поддержку малого бизнеса, стимулирование экспорта и жилищного строительства, развитие передовых технологий, международного инвестиционного сотрудничества» [6].

Между тем, значительные проблемы сегодня остаются на уровне регионов России. Перед субъектами Российской Федерации поставлена непростая задача в области развития инвестиционных институтов. Для решения этой задачи необходима системная, четко сформулированная региональная инвестиционная политика. Очевидно, что эффективное социально-экономическое развитие субъектов РФ, при осуществлении региональной политики, невозможно качественно, без создания соразмерных

институциональных основ. В связи с чем, в структуре анализа институтов развития региона, в части повышения эффективности внедрения финансовой политики, необходима грамотная и точная оценка затрат проходящего процесса.

Помимо основных расходов при осуществлении инвестиционных проектов, обращает на себя внимание затраты, возникающие вследствие заключения контрактов. Подавляющая часть органов власти, ответственных за работу инвестиционной политики, не принимают во внимание институциональные аспекты реалии региона, а также трансакционные затраты, являющиеся обязательной частью данного процесса.

Сегодня регионы России — основа социально-экономического развития страны. Именно в регионах находят свое воплощение государственные стратегии развития. Однако, по мнению В. Смирнова, «повышение самостоятельности регионов привело к изменению их социально-экономического состояния, а также их дальнейшей дифференциации по причинам различия в экономических, социальных, экологических и прочих условий» [7].

Соглашаясь с мнением В. Смирнова, подчеркнем, что, к большому сожалению, сугубо политические факторы при анализе результатов социально-экономического развития регионов России, как правило, не учитываются. Это относится как к практике политического и государственного управления, так и научно-исследовательским разработкам на уровне регионов. Очевидно, что они до сих пор в значительной степени находятся в центре внимания российской экономической науки, нежели политической.

Между тем, очевидно, что в практике государственного управления на региональном уровне успешность социально-экономического развития того или иного

субъекта Российской Федерации, зависит не только от того, являются ли они держателями такого актива как углеводороды. Нельзя не учитывать фактор института губернаторства, глав регионов России — Президентов республик в составе Российской Федерации и т. д. [8]. Зачастую именно фактор «губернатора» играет важную роль по итогам мониторинга социально-экономического развития того или иного региона.

Напомним, в этой связи, что в Российской Федерации уже почти полтора десятка лет существует система оценки деятельности губернаторов, введенная в 2007 году Указом Президента Российской Федерации [9; 10] и включающая в себя более 400 критериев.

Среди «инвестиционных» показателей в президентском Указе 2019 года выделен один — «Показатель «Объем инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета» на период до 2024 года включительно» [11].

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, можно сделать вывод о том, что сегодня на субъекты Российской Федерации возложена задача формирования государственной политики по созданию институтов развития, т. к. на федеральном уровне он практически находится в завершающей стадии.

Задача эта носит сложный комплексный характер, т. к. она объективно сдерживается факторами, которые можно объединить и обозначить как политико-экономические, при которых именно политический, но очень недооцененный, фактор, зачастую, является определяющим в успехе формирования государственной политики по созданию институтов развития.

## ЛИТЕРАТУРА:

1. Указ Президента РФ от 07.05.2018 №204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_297432/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/) (дата обращения 08.02.2020).
2. Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт - Петербурга, органов местного самоуправления» от 15.04.1993 №4807-1 (последняя редакция). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2035/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2035/) (дата обращения 08.02.2020).
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации. от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 27.12.2019). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) (дата обращения 08.02.2020).
4. «Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики» (утв. Минфином России). URL: <https://legalacts.ru/doc/rekomendatsii-po-provedeniiu-subektami-rossiiskoi-federatsii-otvetstvennoi/> (дата обращения 08.02.2020)
5. Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html> (дата обращения: 08.02.2020).
6. Татаркин А.И. Региональные институты развития как факторы экономического роста. *Экономика региона*. 2016;3(35):9–18.
7. Смирнов В. Социально-экономические условия эффективного развития регионов: оценка, интеграционный вектор. *Проблемы теории и практики управления*. 2018;3:31–39.
8. Гришин О.Е. Устойчивость политической системы: понятие, подходы, регуляторы. *Современные проблемы науки и образования*. 2015;1:1924
9. Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. №1199 (ред. от 2 мая 2014 г.) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». *Собрание законодательства РФ*. 2012. 27 августа. №35. Ст. 4774.
10. Указ Президента Российской Федерации от 7 апреля 2014 г. №214 «О внесении изменений в перечень направлений для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности», утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. №1276. *Собрание законодательства РФ*. 2014. 14 апреля. №15. Ст. 1727
11. Указ Президента РФ от 25.04.2019 №193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_323451/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323451/) (дата обращения 08.02.2020).

## REFERENCES:

1. Decree of the President of the Russian Federation of 05.05.2018 №204 (as amended on 07/19/2018) «On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period until 2024». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_297432/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/) [Accessed: 08.02.2020] (In Russ.).
2. The law of the Russian Federation «On the basis of budgetary rights and the rights to form and use extra-budgetary funds of representative and executive bodies of state power of the republics as part of the Russian Federation, autonomous region, autonomous okrugs, territories, regions, cities of Moscow and St. Petersburg, local governments» dated 04.15.1993 №4807-1 (latest edition). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2035/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2035/) [Accessed: 08.02.2020] (In Russ.).
3. The budget code of the Russian Federation. dated July 31, 1998 №145-ФЗ (as amended on December 27, 2019). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) [Accessed: 08.02.2020] (In Russ.).
4. «Recommendations on the implementation by the constituent entities of the Russian Federation of a responsible borrowing/debt policy» (approved by the Ministry of Finance of Russia). URL: <https://legalacts.ru/doc/rekomendatsii-po-provedeniiu-subektami-rossiiskoi-federatsii-otvetstvennoi/> [Accessed: 08.02.2020] (In Russ.).
5. Zorkin V.D. The letter and spirit of the Constitution. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html> [Accessed: 08.02.2020] (In Russ.).
6. Tatarkin A.I. Regional development institutions as factors of economic growth. *Economy of the region*. 2016;3(35):9–18 (In Russ.).
7. Smirnov V. Socio-economic conditions for the effective development of regions: assessment, integration vector. *Problems of theory and practice of management*. 2018;3:31–39 (In Russ.).
8. Grishin O.E. The stability of the political system: concept, approaches, regulators. *Modern problems of science and education*. 2015;1:1924 (In Russ.).
9. Decree of the President of the Russian Federation of August 21, 2012 №1199 (as amended on May 2, 2014) «On the assessment of the effectiveness of the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation». *Collection of legislation of the Russian Federation*. 2012. August 27th. №35. Art. 4774 (In Russ.).
10. Decree of the President of the Russian Federation of April 7, 2014 №214 «On amendments to the list of directions for evaluating the effectiveness of the activities of the heads of federal executive bodies in creating favorable conditions for doing business», approved by Decree of the President of the Russian Federation of September 10, 2012 №1276. *Collection of the legislation of the Russian Federation*. 2014. April 14th. Number 15. Art. 1727 (In Russ.).
11. Decree of the President of the Russian Federation of April 25, 2019 №193 «On assessing the effectiveness of the activities of senior officials (heads of the highest executive bodies of state power) of the constituent entities of the Russian Federation and the activities of executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_323451/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323451/) [Accessed: 08.02.2020] (In Russ.).

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

**Елена С. Устинович**, доктор политических наук, ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет», Курск, Россия; 305040, Россия, Курск, ул. 50 лет Октября, д. 94;  
[lenusti@mail.ru](mailto:lenusti@mail.ru)

**Elena S. Ustinovich**, Doctor of Political Sciences, Southwest State University, Kursk, Russia; bld. 94, 50 years of October str., Kursk, 305040, Russia;  
[lenusti@mail.ru](mailto:lenusti@mail.ru)

**Максим А. Бочанов**, кандидат политических наук, Среднерусский институт управления — филиал РАНХиГС, г. Орел, Россия; 302028, Россия, Орел, бульвар Победы, д.5А;  
[max8797@list.ru](mailto:max8797@list.ru)

**Maxim A. Bochanov**, Candidate of Political Science, Central Russian Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Orel, Russia; bld. 5A, Victory boul. Pobedy str., Oryol, 302028, Russia;  
[max8797@list.ru](mailto:max8797@list.ru)