

*А.Я. Троцковский, Ю.Ю. Наземцева*

**ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ  
АЛТАЙСКОГО КРАЯ:  
ТРАДИЦИОННЫЕ И ИННОВАЦИОННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ**

Формирование пространственных аспектов развития экономики края является важной составной частью региональной экономической политики, проводимой органами власти и управления края. Её необходимость была предопределена проблемами расширенного воспроизводства в Алтайском крае, которые возникли задолго до начала рыночных реформ в стране. Собственного, национального дохода, произведённого в крае, хватало только на простое воспроизводство; ресурсы же накопления регион всегда получал извне<sup>1</sup>.

Система поддержки экономики муниципальных образований, лежащая в основе формирования «пространственной экономики», была сформирована уже в начале 90-х годов XX века. Изначально она несла на себе «печать» командной экономики и характеризовалась существенными ресурсными ограничениями. Затем, по прошествии времени, административно-командные методы управления во многом были заменены экономическими методами, расширился спектр возможностей влияния региональных органов власти на пространственное развитие экономики региона.

К примеру, для преодоления кризисной ситуации в развитии экономики края, возникшей в 2005 г., администрацией края были выработаны новые подходы к управлению региональными экономическими процессами, а именно:

- ◆ на основе глубокого анализа ситуации определены приоритетные направления социально-экономического развития края на 2006–2008 гг.;
- ◆ сформирован комплекс краевых и ведомственных целевых программ;
- ◆ расширены механизмы государственной поддержки инвестиционного процесса;
- ◆ начата активная модернизация социальной сферы и др.<sup>2</sup>

Подверглись заметному изменению и сами используемые региональной властью инструменты: часть из них не нашла в крае широкого применения (как, например, вклад в уставный капитал предприятий); применение же других инструментов, напротив, существенно расширилось (субсидирование предприятиям части банковской процентной ставки, лизинговые схемы оплаты, субсидирование налога на имущество, налога на прибыль, процентной ставки по корпоративным облигациям, гранты и премии в области экономики)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Социально-экономические аспекты реформирования в Алтайском крае в 90-е годы. – Новосибирск, 2001. – С. 7–14.

<sup>2</sup> Карлин А.Б. Новые подходы к управлению // Промышленник России. – 2008. – № 12. – С. 33.

<sup>3</sup> Заметим, что набор инструментов государственной поддержки экономики региона, используемых в Алтайском крае, не является оригинальным. В принципе, видовой спектр инструментов поддержки экономики муниципальных образований в регионах России примерно одинаков. Частота использования тех или иных инструментов в конкретных регионах обусловлена рядом факторов, важнейшими из

В последние годы появились новые инструменты воздействия региональных органов власти на пространственное развитие экономики региона, нашедшие своё отражение в Стратегии социально-экономического развития Алтайского края на период до 2025 г. Особенностью этого документа стали обоснование и расчёты по формированию на территории Алтайского края территориально-отраслевых кластеров – инновационных сетевых форм организации производства, возникающих в наиболее конкурентоспособных секторах экономики и являющихся основными точками роста в долгосрочной перспективе (агропромышленный, туристско-рекреационный, биофармацевтический, инновационный кластеры)<sup>1</sup>.

Существует ряд ограничений, затрудняющих характеристику региональной территориальной политики в полном объёме. Широта и многообразие используемых при этом инструментов дополняется постоянным внедрением в практику регионального управления новых их видов. Тем не менее в работе сделана попытка систематизации основных направлений и форм регулирования пространственного развития экономики в Алтайском крае (рис. 1).

Как видно из рисунка, в качестве ключевых форм регулирования пространственного развития региона (с учётом методов косвенного воздействия) определены следующие:

- разработка предплановых документов и планирование пространственного развития экономики региона;
- поддержка развития экономики и стимулирование инвестиционной активности муниципальных образований;
- совершенствование территориальной структуры хозяйства региона;
- модернизация административно-территориальной структуры, системы расселения и территориального управления;
- обеспечение экономики муниципальных образований региона трудовыми ресурсами.

Каждая из форм пространственного развития региона реализуется с помощью ряда инструментов, различающихся между собой как по роли в регулировании пространственного развития, так и по масштабам их применения. Предлагаемый подход, однако, требует некоторых комментариев. Во-первых, схема не претендует на полный охват всех инструментов (методов, приёмов), отражающих прямое и косвенное воздействие региональных органов власти на региональное экономическое пространство. Во-вторых, систематизация инструментов регулирования пространственного развития региона является достаточно условной. Наконец, в-третьих, – и это самое важное, – предложенный подход существенно шире по сравнению с принятым в науке взглядом на региональную политику, когда в качестве её объекта рассматривается некая конкретная территория, а в качестве инструмента регулирования – разработанные национальные либо региональные программы ее развития<sup>2</sup>.

---

которых являются ресурсные ограничения, в первую очередь финансовые, а также специфика экономической ситуации.

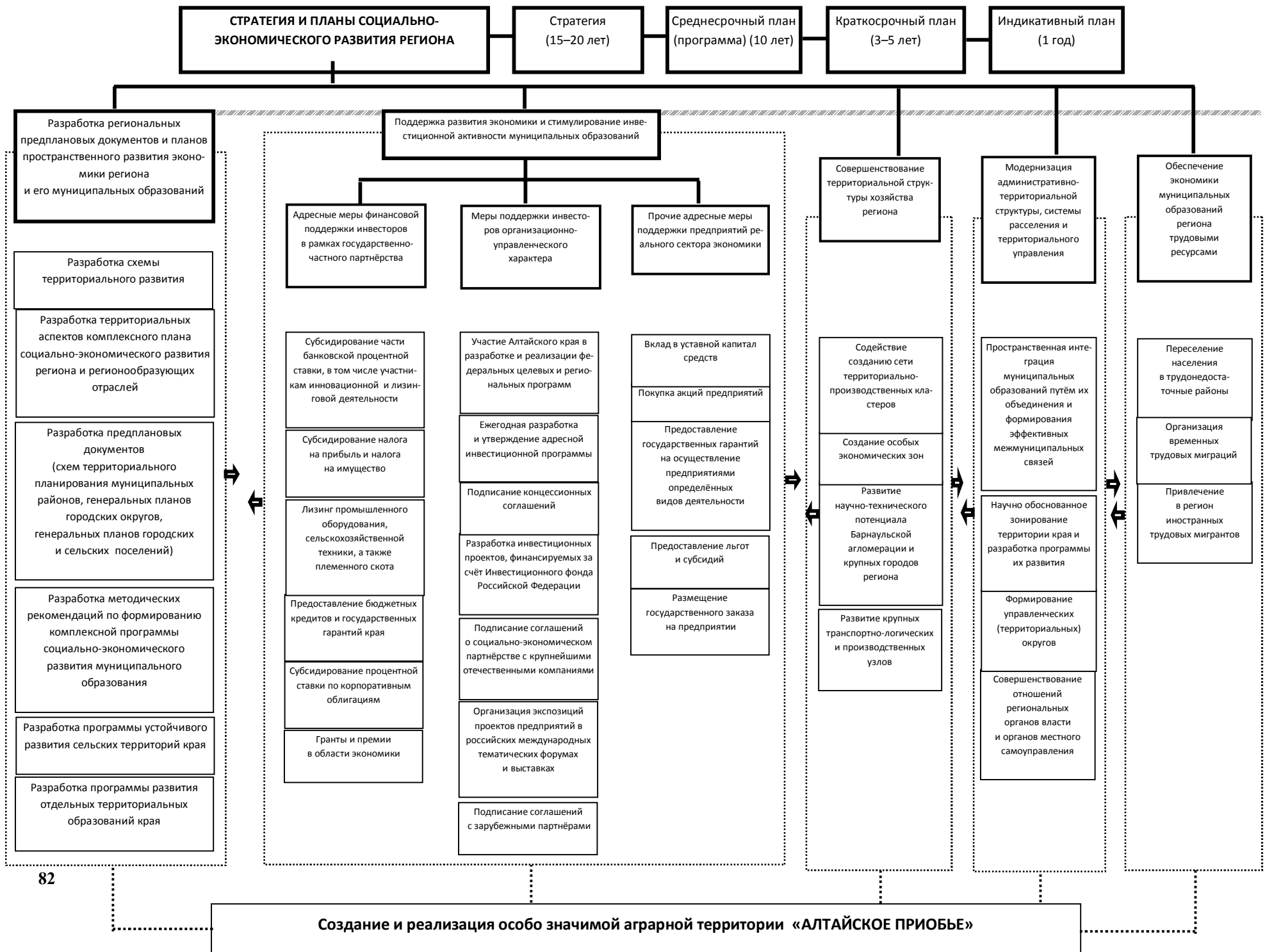
<sup>1</sup> Стратегия социально-экономического развития Алтайского края до 2025 года утверждена законом Алтайского края от 21 ноября 2012 г. № 386-ЗС // Алтайская правда, 29 ноября 2012 г.

<sup>2</sup> Леонов С.Н. Закономерности и особенности реализации селективной региональной политики зарубежных стран // Пространственная экономика. – 2011. – № 1. – С. 67–80.

**А.Я. Троцкий, Ю.Ю. Наземцева**

Рассмотрим ряд отмеченных выше инструментов регулирования пространственного развития экономики региона подробнее, сделав акцент на тех из них, которые, на наш взгляд, либо имеют основополагающий характер, либо в недостаточной степени осмыслены с научной точки зрения.







## 1. Планирование стратегического развития городских округов и муниципальных районов: опыт и проблемы

Децентрализация управления экономикой повлекла за собой изменение форм собственности хозяйствующих субъектов, перенос центра тяжести в решении социальных задач на региональный и муниципальный уровни, формирование системы местного самоуправления. В результате названных процессов муниципальные образования предстают как самостоятельные социально-экономические субъекты, призванные осуществить функции создания благоприятных условий жизни и формирования благоприятной среды для становления эффективных экономических отношений, развития предпринимательства, межхозяйственного взаимодействия. В этой связи необходим планомерный подход к текущему и перспективному развитию муниципальных образований. В наибольшей степени этому отвечает программно-целевой метод.

Ещё в 2006 г. Главным управлением экономики и инвестиций Алтайского края<sup>1</sup> был выпущен сборник нормативно-методических материалов для разработки комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования Алтайского края (далее – Комплексной программы). Изложенные в нём рекомендации были призваны повысить эффективность процесса формирования и реализации комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований, обеспечить единый методологический подход при их формировании.

Они были подготовлены с учётом имеющейся правовой базы<sup>2</sup>, методических рекомендаций аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе и Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение»<sup>3</sup>, а также с учётом опыта разработки проекта программы социально-экономического развития пилотной территории – Тальменского района<sup>4</sup>.

Согласно разработанным методическим рекомендациям, обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования является

---

<sup>1</sup> Обновленный вариант методических рекомендаций был выпущен в 2012 г. Сравнительный анализ документов будет сделан ниже.

<sup>2</sup> Правовой основой методических рекомендаций являются законы: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета, 8 октября 2003 г.; О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программировании социально-экономического развития Алтайского края: закон Алтайского края от 7 ноября 2006 г. № 117-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края, 2006. – № 127, ч. 2. – С. 145; Об индикативном планировании социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов Алтайского края: постановление администрации Алтайского края от 16 января 2007 г. № 19 // Сборник законодательства Алтайского края, 2007. – № 129, ч. 1. – С. 117.

<sup>3</sup> Комплексные программы социально-экономического развития муниципальных образований: опыт, проблемы, рекомендации. – Новосибирск, 2006. – 544 с.

<sup>4</sup> Заметный вклад в разработку вопросов территориального планирования внесли В.И. Псарев, Н.В. Сушенцева и И.А. Гончаров. См.: Псарев В.И., Псарева Т.В., Сушенцева Н.В., Гончаров И.А. Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований. – Новосибирск, 2010; Сушенцева Н.В., Псарев В.И., Гончаров И.А. Вопросы территориального планирования. Учебно-методическое пособие. – Новосибирск, 2011. – 244 с.

функцией, направленной на формирование концепции, долгосрочной (10 лет), среднесрочной (5 лет) и краткосрочной (1 год) программы развития муниципального образования (рис. 2).

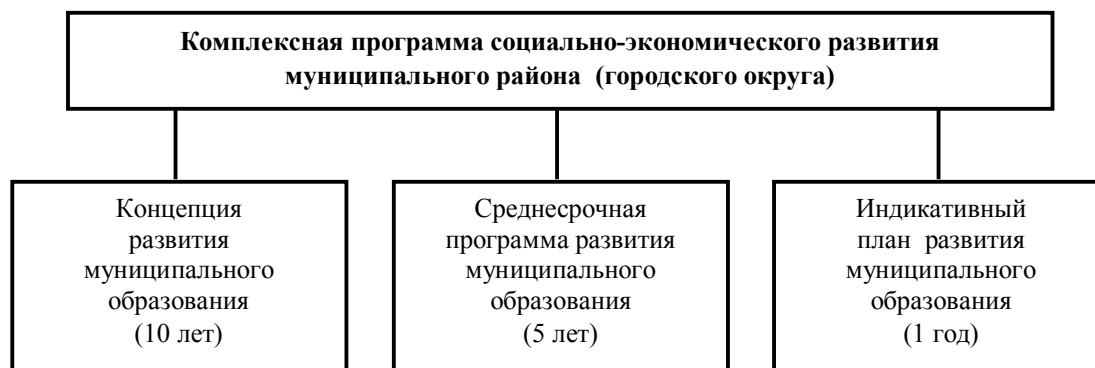


Рис. 2. Структура комплексной программы социально-экономического развития муниципального района (городского округа)

Комплексная программа социально-экономического развития муниципального образования – прогнозно-аналитический инструмент, содержащий совокупность увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам реализации мероприятий, направленных на достижение намеченных целей социально-экономического развития муниципального образования (рис. 3)<sup>1</sup>.

Согласно методическим рекомендациям разработка концепции социально-экономического развития муниципального района, городского округа в своих основных чертах схожа с разработкой концепции развития края в целом и включает в себя такие сложные элементы, как оценка конкурентных преимуществ, формулировка миссии, разработка сценариев развития и выбор базового сценария и т.д.

Механизм реализации Программы заключается в ежегодном формировании администрацией муниципального образования плана действий по реализации, включающего в себя разработку программных мероприятий, формирование индикаторов их реализации и последующее широкое обсуждение Программы с активом муниципального образования. Согласованные депутатами представительного органа муниципального образования мероприятия, требующие софинансирования из краевого бюджета, включаются в проекты отраслевых краевых программ.

В конце года администрация муниципального образования представляет на утверждение представительному органу власти отчёт о выполнении плана действий администрации по реализации Программы с её последующим широким обсуждением с активом и населением поселения, района, города.

Общее руководство и контроль за ходом реализации Программы осуществляет глава администрации муниципального образования. Отчёт о реализации Программы, внесение предложений в органы власти по корректировке программы возлагаются на главу администрации муниципального образования.

<sup>1</sup> Подробнее см.: Разработка комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования Алтайского края: сборник нормативно-методических материалов. – Барнаул, 2006. – С. 8; Совершенствование планирования в Алтайском крае. – Барнаул, 2009. – С. 22–25.



### **А.Я. Троцкий, Ю.Ю. Наземцева**

В основу организации – как формирования, так и реализации Программы – должно быть положено социальное партнёрство власти, бизнеса и населения, реальное приобщение граждан к управленческим процессам, организация совместной работы предпринимателей, проведение «круглых столов», встреч с предпринимателями для обсуждения актуальных проблем развития предпринимательства, выработки мер его поддержки.



Рис. 3. Основные этапы формирования комплексной программы социально-экономического развития муниципальных образований

Как уже отмечалось, в 2012 г. методические рекомендации по разработке комплексной программы социально-экономического развития муниципальных образований были обновлены. Однако новая редакция рекомендаций не претерпела существенных изменений, прежде всего, в силу того обстоятельства, что неизменной осталась её правовая основа<sup>1</sup>. Законом установлен состав Комплексной программы муниципального района, городского округа, а также сельского и городского поселения. В состав Комплексной программы входит

– концепция социально-экономического развития муниципального района, городского округа (до 2025 г.);

– программа социально-экономического развития муниципального района, городского округа на среднесрочный период (2013–2017 гг.);

– индикативный план социально-экономического развития муниципального района, городского округа (на очередной год)<sup>2</sup>.

Сравнивая в целом два варианта методических рекомендаций, можно отметить усложнение процедур разработки Комплексной программы. Так, в отличие от предыдущего документа, методическими рекомендациями 2012 г. при формировании Концепции социально-экономического развития муниципального района, городского округа предусмотрена характеристика потенциальных возможностей и оценка конкурентных преимуществ, определяющих их долгосрочное развитие, а также разработка сценариев реализации долгосрочных целей и выбор базового сценария развития муниципального образования<sup>3</sup>.

Кроме того, документом 2012 г. предусмотрено формирование комплексной программы социально-экономического развития сельского и городского поселения, в состав которой входит программа социально-экономического развития сельского, городского поселения на среднесрочный период (2013–2017 гг.) и индикативный план социально-экономического развития сельского, городского поселения на очередной год<sup>4</sup>.

Методическими рекомендациями как 2006, так и 2012 гг. детально прописано содержание основных элементов Комплексной программы, однако, на наш взгляд, до настоящего времени этот документ носит в значительной мере формальный характер. Несмотря на то что планирование социально-экономического развития муниципальных образований – за исключением сельских, городских поселений – получило в практике регионального управления активное развитие, говорить о высокой эффективности этого инструмента, по нашему мнению, преждевременно.

В научной литературе, посвящённой проблемам стратегического управления, достаточно полно раскрыты недостатки межрегиональных и региональных программных документов, в их числе:

- формальный подход к разработке долгосрочных и среднесрочных программ, планов, стратегий (необходимость строгого их соответствия типовым формам, вне зависимости от региональных особенностей);

---

<sup>1</sup> О стратегическом планировании социально-экономического развития Алтайского края : закон Алтайского края от 9 февраля 2011 г. № 19-ЗС. Ст. 22.

<sup>2</sup> Методические рекомендации по разработке комплексной программы социально-экономического развития муниципального района, городского округа Алтайского края. – Барнаул, 2012. – 13 с.

<sup>3</sup> Там же, с. 3–5.

<sup>4</sup> Там же, с. 2.

- использование в практике управления таких подходов и схем, которые не соответствуют существующим экономическим и политическим реалиям;
- неоправданная амбициозность планов, стратегий, программ, не отвечающая реальным возможностям регионов и муниципальных образований;
- отсутствие целостности программного документа, поскольку в рамки стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации разработчики стараются вложить все возможные проекты и программы, что также затрудняет выделение действительно главных приоритетов и направлений перспективного развития территорий;
- отсутствие в ряде стратегий чётких формулировок целей и задач, а также сценариев развития, выбора стратегических альтернатив, базовых обоснований, расчётов сценариев перспективного развития и т.д.<sup>1</sup>

Отмеченные недостатки в ещё большей степени характерны для стратегических документов, разрабатываемых муниципальными органами власти. Проведённый нами экспертный опрос по выявлению «болевых точек» стратегического планирования развития муниципального образования<sup>2</sup> подтвердил вышеупомянутое предположение.

В числе основных недостатков стратегических документов эксперты назвали:

- отсутствие или недостаточная полнота конкурентного анализа, неспособность адекватно оценить реальную и потенциальную конкурентоспособность территории и выявить конкурентные преимущества, отличающие конкретное муниципальное образование от других;
- отсутствие маркетингового подхода к территории, нет чёткого позиционирования муниципального образования во внешней среде;
- преобладание в анализе различных аспектов развития муниципального образования проблемного подхода;
- слабость проводимой оценки потенциальных возможностей муниципального образования, которые могут быть реализованы в процессе достижения плановых показателей.

Одной из основных трудностей в реализации Комплексной программы, по мнению экспертов, стало привлечение инвесторов. При формировании программы в соответствии с методическими рекомендациями администрации районов и городов должны провести работы как с действующими, так и потенциальными инвесторами для включения в программу, а также выявить конкурентные ниши для развития муниципального образования. Данный процесс проходил различно в муниципалитетах края: часть программ имела в своём составе от 5 до 10 внебюджетных инвестиционных проектов, как правило, представленных малым и средним предпринимательством (торговля и сфера услуг), а также сельским хозяйством. Практически ни в одном муниципальном районе или городском округе не было выявлено новых перспективных ниш для развития бизнеса (за исключением туризма).

Основной акцент в реализации программ для муниципалитетов заключался в привлечении дополнительного бюджетного финансирования. При этом абсолютно все

---

<sup>1</sup> Селиверстов В.Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы. – Новосибирск, 2010. – С. 6.

<sup>2</sup> Опрос проведен в июне-июле 2013 г. В качестве экспертов выступили специалисты Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края.

программы содержали весьма амбициозные планы по ремонту, реконструкции и строительству объектов социальной сферы, зачастую не увязанные с возможностями местных бюджетов.

Кроме того, комплексные программы социально-экономического развития муниципальных образований были подготовлены в 2007 г. Однако в результате кризиса 2008 г. возникла необходимость корректировки программных мероприятий, инвестиционных проектов (как бюджетных, так и внебюджетных), а также целевых индикаторов.

Таким образом, на пути повышения эффективности планирования развития муниципальных образований как инструмента управления, по нашему мнению, возник ряд труднопреодолимых проблем<sup>1</sup>, зачастую обусловленных отсутствием в муниципальном образовании необходимых ресурсов (финансовых, кадровых и пр.) для формирования программных документов. С учётом этого, отмеченная выше ориентация администрации края на усложнение разрабатываемых ею методических рекомендаций, на наш взгляд, входит в противоречие с имеющимся у муниципалитетов кадровым потенциалом, как правило, не владеющим методами программно-целевого управления и, тем более, прогнозирования, вынуждает разработчиков работать «под копирку». В особенной мере это замечание касается сельских поселений.

Научный уровень регионального планирования, как известно, во многом зависит от качества предплановых разработок<sup>2</sup>. Ситуация в этой области достаточно противоречива: по сравнению с плановой экономикой потеряны важные предплановые разработки, в числе которых схемы развития и размещения производительных сил; в силу отсутствия средств зачастую не выполняются районные планировки областей и краев; проекты планировки и застройки городов и населённых пунктов и др. Возникло объективное противоречие между обеспеченностью регионального планирования в части предплановых исследований и разработок и стремлением властей «проработать» перспективу буквально всех муниципальных образований, включая сельские поселения.

Естественно, проблемы повышения эффективности формирования комплексных программ как инструмента регионального управления не исчерпываются ни низким ресурсным потенциалом муниципальных образований, ни отсутствием предплановых разработок, не позволяющими осуществлять стратегическое управление на достойном уровне. Корни этого явления лежат гораздо глубже. По-видимому, можно говорить о сложившихся институтах (нормах, правилах) регионального планирования, когда сохранившаяся во многом командная система диктует сверху необходимость формирования стратегического документа, а система правил и норм, действующих в плановой экономике (например, строгая отчетность за выполнение плана) разрушена.

В этих условиях особое значение приобретает совершенствование самого инструмента планирования, соотнесение разрабатываемого документа с возможностями разработчиков, перевод комплексных программ из разряда представительских и необоснованно амбициозных в разряд рабочих, основное требование к формированию которых – отражение и прогнозирование реальной действительности. В любом случае

---

<sup>1</sup> Наличие проблем отчасти компенсируется незначительным – по сравнению с плановой экономикой – влиянием программ на управленческие решения.

<sup>2</sup> Комплексное региональное планирование: вопросы методологии. – Новосибирск, 1998. – С. 181.

последняя будет диктовать органам управления свои правила, и не считаться с этим нельзя.

Совершенствование инструмента планирования с целью его большей адаптации к существующим реалиям должно, на наш взгляд, стать по праву отдельным разделом методических рекомендаций и не может быть подменено ни ежегодной корректировкой плановых показателей и целевых индикаторов программы, камуфлирующей несовершенство используемого инструмента<sup>1</sup>, ни оценкой качества муниципальных программ путем проведения ежегодного конкурса<sup>2</sup>.

## 2. Поддержка развития экономики и стимулирование инвестиционной активности муниципальных образований края

Это направление деятельности региональных органов власти и управления является, бесспорно, центральным элементом системы поддержки развития экономики муниципальных образований<sup>3</sup>. Оно включает в себя (см. рис. 1), во-первых, меры организационно-управленческого характера, включая меры, обеспечивающие участие региона в реализации федеральных целевых и региональных программ; во-вторых, адресные меры финансовой поддержки предприятий реального сектора; наконец, в-третьих, прочие адресные меры поддержки предприятий. Рассмотрим их последовательно.

*Меры организационно-управленческого характера.* Основы сегодняшней системы управления инвестиционными процессами были заложены в 1998 г., когда был принят закон Алтайского края «Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае», предусматривавший

---

<sup>1</sup> В полной мере это предложение имеет место по отношению к планированию на региональном уровне. Например, объем финансирования программных мероприятий по развитию образования в 2010–2012 гг. был откорректирован в 5,5 раз; объем финансирования мероприятий по развитию и реализации культурного и духовного потенциала жителей Алтайского края – более чем в 10 раз; объем финансирования проблемы улучшения экологических условий – почти в 8 раз и т.д. См.: Программа социально-экономического развития Алтайского края на период до 2012 г. (с учетом реализации в 2010 г. и корректировки на плановый период). – Барнаул, 2010. – С. 9, 13, 14.

<sup>2</sup> Специалисты Главэкономки предложили также механизм оценки качества Программ путём проведения ежегодного конкурса муниципальных программ. Конкурс проводится в разрезе следующих номинаций, отражающих основные направления деятельности администрации муниципального образования: «за обеспечение инвестиционной привлекательности территории»; «за создание условий для развития малого и среднего бизнеса»; «за развитие рынка труда и занятости населения»; «за повышение эффективности реализации бюджетно-налоговой политики».

По результатам интегральной оценки победители награждаются дипломами «За улучшение конкурентоспособности муниципального образования».

<sup>3</sup> Специалистами администрации Алтайского края ежегодно выпускается справочник инвестора, в котором даётся оценка инвестиционного климата, включая инвестиционные риски в Алтайском крае, характеризуется законодательство, регулирующее инвестиционную деятельность, раскрывается инфраструктура поддержки инвесторов и приводится перечень инвестиционных проектов. См.: Алтайский край. Справочник инвестора. 2009–2010. – Барнаул, 2009. – 152 с.; Алтайский край. Справочник инвестора. 2011–2012. – Барнаул, 2010. – 127 с.; Алтайский край. Справочник инвестора 2012. – Барнаул, 2012. – 63 с.

- ◆ ежегодную разработку, утверждение краевым законодательным органом<sup>1</sup> и реализацию программы капитальных вложений за счёт средств краевого бюджета, формируемой по приоритетным направлениям и отраслям;
- ◆ выделение средств краевого бюджета на участие Алтайского края в реализации федеральных целевых и региональных программ;
- ◆ предоставление бюджетных кредитов, государственных гарантий края;
- ◆ компенсацию за счёт краевого бюджета части банковской процентной ставки хозяйствующим субъектам края<sup>2</sup>.

Сформированная в конце 1990-х годов система управления инвестиционными процессами в крае была существенно модернизирована во второй половине 2000-х годов. В частности, для решения задач улучшения инвестиционного климата и обеспечения экономического роста органами исполнительной власти при организационном и методологическом обеспечении Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края были разработаны и утверждены приоритетные направления социально-экономического развития региона. К числу основных приоритетных направлений отнесены: улучшение предпринимательского климата, диверсификация структуры экономики и повышение ее конкурентоспособности<sup>3</sup>.

Достижение целевых показателей социально-экономического развития Алтайского края обеспечивалось за счёт специально созданной системы управления, в которой функции координации органов исполнительной власти выполняло Главное управление экономики и инвестиций<sup>4</sup>. Этим обеспечивалась целенаправленная реализация мероприятий и постоянный анализ индикаторов, характеризующих тенденции регионально-го развития<sup>5</sup>.

Важное место в деятельности администрации края занимало и занимает создание инвестиционной инфраструктуры. К настоящему времени такая структура в основных своих чертах уже сложилась и продемонстрировала свою работоспособность<sup>6</sup>.

Последующий этап модернизации системы управления инвестиционными процессами в Алтайском крае был связан с принятием на 2011–2015 гг. краевой програм-

---

<sup>1</sup> В настоящее время эта функция Законодательного собрания Алтайского края в Законе не предусмотрена.

<sup>2</sup> Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае : закон Алтайского края от 9 декабря 2008 г. № 61–3С // Сборник законодательства Алтайского края. – 1998. – № 32; См. также: О мерах государственного стимулирования инвестиционной деятельности в Алтайском крае : постановление администрации Алтайского края от 15 сентября 2007 года № 437 // Сборник законодательства Алтайского края. – 2007. – № 137, ч. 2.

<sup>3</sup> Детальная характеристика приоритетных направлений социально-экономического развития края на 2006–2008 гг. дана в Программе социально-экономического развития Алтайского края на период до 2012 г.

<sup>4</sup> Об утверждении плана действий органов исполнительной власти Алтайского края по реализации приоритетных направлений социально-экономического развития Алтайского края на 2006–2008 годы : постановление администрации Алтайского края от 20 апреля 2007 г. № 172 // Сборник законодательства Алтайского края. – 2007. – № 132, ч. 1.

<sup>5</sup> Об утверждении перечня показателей Индикативного плана социально-экономического развития Алтайского края на 2008–2010 годы : постановление администрации Алтайского края от 20 июня 2008 г. № 243 // Алтайская правда, 3 июля 2008 г.

<sup>6</sup> См.: Алтайский край. Справочник инвестора 2011–2012. – Барнаул, 2010. – С. 73–86.

мы «Улучшение инвестиционного климата в Алтайском крае». В разработанных в крае планах по её реализации предусматривались и в настоящее время реализуются следующие мероприятия:

- разработка и внесение предложений по расширению инструментария поддержки инвестиционных проектов;
- интеграция субъектов малого и среднего бизнеса с крупными производствами (аутсорсинг);
- совершенствование механизмов стимулирования спроса на продукцию (услуги), производимую (оказываемые) в рамках инвестиционных и инновационных проектов Алтайского края;
- формирование и развитие кластеров в соответствии с конкурентными преимуществами Алтайского края;
- создание условий для повышения региональной инновационной активности в реальном секторе экономики, включая особые экономические формы для наукоемких и высокотехнологичных производств;
- формирование инвестиционно привлекательного имиджа Алтайского края.

Существенные изменения претерпела и система управления инвестиционными процессами, связанные, прежде всего, с введением института инвестиционных уполномоченных<sup>1</sup>.

В частности, назначен инвестиционный уполномоченный в Алтайском крае, в функции которого входит взаимодействие с органами местного самоуправления, органами власти регионального и федерального уровней, включая взаимодействие с аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе с целью оказания содействия хозяйствующим субъектам в реализации инвестиционных проектов.

Сформирован также институт инвестиционных уполномоченных в органах исполнительной власти Алтайского края и органах местного самоуправления, ориентированный на устранение административных барьеров, привлечение ресурсов в реализацию общегосударственных и региональных проектов, в том числе осуществляемых на принципах государственно-частного партнёрства<sup>2</sup>.

В целях решения задач инвестиционной политики по формированию условий для привлечения инвестиций в проекты модернизации экономики края создано краевое автономное учреждение «Алтайский центр государственно-частного партнёрства и привлечения инвестиций»<sup>3</sup>. Алтайский центр является профессиональным оператором инвестиционной деятельности и призван сориентировать инвесторов на реализацию стратегических приоритетов развития края.

---

<sup>1</sup> Об инвестиционных уполномоченных и иных субъектах инвестиционной деятельности Алтайского края, а также об организации их взаимодействия : постановление Администрации Алтайского края от 30 ноября 2011 г. № 696 // Сборник законодательства Алтайского края. – 2011. – № 187, ч. 4. – С. 391.

<sup>2</sup> В научной литературе достаточно подробно рассмотрен вопрос о целесообразности использования ГЧП при реализации проектов. См., например, Мамченко О.П., Долженко И.А. Экономическая сущность и роль государственно-частного партнёрства в реализации региональной экономической политики // Известия Алтайского государственного университета. – 2010. – № 2. – С. 245–249.

<sup>3</sup> О создании краевого автономного учреждения «Алтайский центр государственно-частного партнёрства и привлечения инвестиций» : постановление Администрации Алтайского края от 15 июня 2011 г. № 321 // Сборник законодательства Алтайского края. – 2011. – № 182, ч. 1. – С. 388.



Третьим значимым нововведением в системе управления инвестиционными процессами является созданный по решению губернатора Алтайского края А.Б. Карлина региональный инвестиционный фонд с общим объёмом 560 млн руб. Средства фонда будут направляться на поддержку инвестиционных проектов в виде строительства необходимой инфраструктуры (дорог, сетей водоснабжения и т.д.).

Наконец, в настоящее время в крае разработан и проходит стадию обсуждения план мероприятий («дорожная карта») «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства в Алтайском крае». Его ключевыми разделами, раскрывающими содержание документа, являются:

- разработка документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории;
- создание единой информационной базы на свободные земельные участки;
- утверждение административных регламентов государственных и муниципальных функций и услуг в сфере строительства;
- сокращение сроков и количества согласований и решений<sup>1</sup>.

Организационно-управленческие меры поддержки инвестиционной деятельности (см. рис. 1) не ограничиваются вышеизложенным. Так, значимую роль играет разработка инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счёт средств Инвестиционного фонда Российской Федерации. В Стратегии социально-экономического развития Сибири на период до 2020 г.<sup>2</sup>, утверждённой Председателем Правительства России, вошли 12 первоочередных проектов, реализуемых в Алтайском крае. В их числе:

- строительство и техническое оснащение современного свиноводческого комплекса на 300 тыс. голов;
- строительство свинокомплекса производительностью 32,5 тыс. т мяса в живом весе в год;
- создание вертикально интегрированного птицеводческого комплекса с незамкнутым циклом по производству 63 тыс. т мяса бройлеров в год;
- строительство животноводческого комплекса по производству молока и мяса с общим содержанием 4 тыс. голов дойного стада и 6 тыс. голов молодняка крупнорогатого скота;
- создание транспортно-логистического терминала;
- глубокая переработка пшеницы на реконструированном мелькомбинате с. Ребриха Алтайского края;
- выращивание и глубокая переработка льна-межеумка масличного и др.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Контрольными показателями реализации дорожной карты предусмотрено сокращение в 2013–2018 гг. предельного количества процедур, необходимых для получения разрешения на строительство эталонного объекта капитального строительства непромышленного назначения с 40 до 11 единиц; предельного срока прохождения всех процедур, соответственно, с 350 до 56 дней.

<sup>2</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года : Распоряжение Правительства РФ от 5 июля 2010 г. № 1120-р // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 33. – Ст. 4444.

<sup>3</sup> По данным Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края.

Одной из перспективных форм развития государственно-частного партнёрства в крае является подписание соглашений о социально-экономическом партнёрстве администрации края с крупнейшими отечественными компаниями, в которых предусмотрены обязательства компаний по инвестированию в коммерческие и социальные проекты.

Ещё в 2007 г. администрацией края были подписаны и сегодня реализуются долгосрочные соглашения с ОАО «Российские железные дороги», ОАО «Газпром», Уральской горно-металлургической компанией и ОАО «Сибирь-Полиметаллы», Холдинговой Компанией «Сибирский Деловой Союз» и ОАО «Алтайвагон», ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат» и ОАО «Алтайкокс», Федеральным космическим агентством (Роскосмос), ООО «Бийскэнерго», ФГУП «Российская телевизионная и радиовещательная сеть». Активизируется сотрудничество предприятий края с Государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк)<sup>1</sup>, Сбербанком РФ, ВТБ 24, СО РАСКУ СО РАН и т.д.

С целью более эффективной реализации экономического потенциала муниципальных образований края и продвижения продукции предприятий региона на российский и международный рынок Алтайский край активно участвует в организации и проведении общеэкономических, специализированных и международных выставок, торгово-экономических миссий, деловых форумов<sup>2</sup>.

Для этого в 1995 г. было создано ЗАО «Алтайская ярмарка». Сегодня выставочное общество «Алтайская ярмарка» представляет собой широко разветвленную структуру, проводящую ежегодно более 10 крупных выставочных и конгрессио-выставочных мероприятий<sup>3</sup>.

Наиболее масштабными инвестиционными площадками для данных мероприятий российского и мирового уровня являются:

- «MIPIM» – Международная выставка-ярмарка инвестиционных проектов в сфере коммерческой недвижимости, г. Канн, Франция;
- «ITB» – ведущая специализированная выставка в мире международного туристического бизнеса, г. Берлин, Германия;
- Петербургский международный экономический форум, г. Санкт-Петербург;
- «Интурмаркет» (ITM) – крупнейшая российская выставка туристической индустрии, г. Москва;
- «Туризм и отдых – MITF» – Московская Международная выставка, направленная на развитие всех направлений и видов туризма в России, г. Москва.

---

<sup>1</sup> Внешэкономбанк создан в соответствии с федеральным законом. См.: О банке развития : федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ [с изм. и доп. от 25 июня 2012 г. № 85-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 22. – Ст. 2562. Его задачей является финансирование и обслуживание государственных инвестиционных проектов: банк обеспечивает финансирование проектов, которые в силу низкой доходности, высоких рисков или долгосрочности реализации проектов не привлекательны для частного инвестирования. При этом к поддерживаемым инвестиционным проектам относятся проекты: 1) финансируемые за счёт средств Инвестиционного фонда России; 2) нацеленные на обеспечение функционирования особых экономических зон; 3) реализуемые в рамках федеральных целевых программ.

<sup>2</sup> Экономика Алтайского края: итоги и перспективы развития. – Барнаул, 2006. – С. 97.

<sup>3</sup> Алтайский край. Справочник инвестора 2012. – Барнаул, 2012. – С. 86.

Данные форумы и выставки являются платформой для привлечения внимания отечественных и зарубежных инвесторов к перспективным инвестиционным и инновационным направлениям развития края.

В целом новые формы государственной поддержки предприятий создают благоприятные условия для динамичного развития рыночной экономики региона и способствуют повышению активности и самостоятельности предприятий в конкурентной борьбе как на внешнем, так и на внутреннем рынке.

Одним из ключевых инструментов стимулирования инвестиционной деятельности в крае, отмеченным на рис. 1, является участие региона в реализации федеральных целевых и региональных программ. Алтайский край участвует в 40% действующих на территории Российской Федерации федеральных целевых программ. Сумма средств федерального бюджета на финансирование федеральных целевых программ и проектов непрограммной части увеличилась в 2012 г. по сравнению с 2003 г. почти в 9 раз. В 2013 г. наметилась тенденция к снижению. Объём финансирования в 2013 г. снизился на 26% по сравнению с объёмом 2012 г.

*Таблица 1*

**Динамика финансирования федеральных целевых программ в 2003–2013 гг.**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Финансирование ФЦП за счёт средств федерального бюджета, млн руб.	1994,0	2177,4	2954,5	4047,5	5799,4	8491,4	13098,3	14183,2	16004,9	17753,5	13096,6

Из федерального бюджета Алтайскому краю в 2003–2012 гг. на реализацию федеральных целевых программ и проектов непрограммной части было выделено 86,4 млрд руб. (в действующих ценах), в том числе государственных капитальных вложений – 53,9 млрд руб. (62,3%) (табл. 1).

Основной объём государственных капитальных вложений поступил на реализацию наиболее значимых для экономики и социальной сферы края федеральных целевых программ:

- ▶ «Модернизация транспортной системы России до 2010 года»;
- ▶ «Жилище» на 2002–2010 годы;
- ▶ «Социальное развитие села до 2010 года»;
- ▶ «Преодоление последствий радиационных аварий и катастроф до 2010 года».

В 2012 г. в Алтайском крае осуществлялась реализация 21-й федеральной целевой программы, а в 2013 г. – только 17.

Реализация федеральных и краевых целевых программ осуществляется с учётом принципа софинансирования за счёт средств краевого бюджета. Объём инвестиций, направляемых в объекты капитального вложений с помощью адресной инвестиционной программы, увеличился с 625,4 млн руб. в 2003 г. до 5080,8 млн руб. в 2012 г. (табл. 2).

Динамика объема инвестиций адресной инвестиционной программы в 2003–2012 гг.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Капитальные вложения за счёт средств краевого бюджета, млн руб.	625,4	572,0	451,6	765,4	187,2	3336,2	2926,8	2538,9	5329,9	5080,8

Что касается 2014 г., то лимит финансирования краевой адресной инвестиционной программы установлен в размере 2500 млн руб. Финансирование за период с 1 января 2014 по 31 июля 2014 г. составило 821425 тыс. руб.

В рамках реализации федеральных целевых программ в 2010–2013 гг. планировалось:

- ◆ создание условий для ускорения социального развития, в том числе развития здравоохранения, образования, культуры, обеспечения жильем населения, модернизации коммунальной инфраструктуры, улучшения демографической ситуации;
- ◆ развитие агропромышленного комплекса;
- ◆ строительство и модернизация стратегически важных объектов транспорта;
- ◆ содействие переходу экономики на инновационный путь развития на основе создания национальной инновационной системы, развитие науки и высоких технологий;
- ◆ реформа судебной системы;
- ◆ улучшение экологической обстановки, создание условий безопасной жизни и ряд других<sup>1</sup>.

Государственные капитальные вложения были сосредоточены, в основном, на строительстве и реконструкции объектов образования, здравоохранения, особо ценных объектов культурного наследия России, объектов транспортной инфраструктуры; развитии фундаментальной науки и укреплении материально-технической базы науки и техники; реконструкции объектов федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти; обеспечении служебным и постоянным жильем военнослужащих.

В рамках адресной инвестиционной программы объём капитальных вложений краевого бюджета за последние 8 лет составил 24,6 млрд руб., что в 7,2 раза больше по сравнению с предыдущей восьмилеткой, в том числе: объёмы финансирования мероприятий в сфере образования выросли в 7,7 раза, в здравоохранении – в 21,1, в культуре – в 20, в сфере социального обеспечения – в 9,6, в жилищном строительстве – в 5,9, газификации – в 4 раза<sup>2</sup>.

Вторым из основных направлений деятельности региональных органов власти и управления по стимулированию инвестиционной деятельности, обозначенным на рис. 1, являются адресные меры финансовой поддержки предприятий реального сектора экономики. Следует заметить, что это направление работы в тех или иных формах постоянно присутствовало в деятельности региональных органов власти.

<sup>1</sup> Характеристика наиболее крупных федеральных программ дана в кн. «Экономическая энциклопедия регионов России. Алтайский край». – С. 390–392.

<sup>2</sup> В режиме созидания. В ритме позитивных перемен: социально-экономическое развитие Алтайского края в 2006-2013 годах. Итоги и перспективы. – С. 15.

Наряду с апробированными постоянно появляются и новые формы поддержки инвесторов. Например, в 2009–2012 гг. появились такие формы, как предоставление государственных гарантий Алтайского края по заимствованиям застройщиков и передача в залог имущества казны. Прорабатывается вопрос о внедрении новых форм поддержки – субсидирование части затрат на приобретение инвестором оборудования и затрат инвестора по уплате процентной ставки по договорам лизинга. Вместе с тем ряд ранее используемых форм финансовой поддержки (субсидирование части процентной ставки по кредитам на газификацию жилья и развитие личных подсобных хозяйств) в сегодняшней практике нет.

Начиная с 2000 г. администрацией края осуществляется поддержка реального сектора экономики в виде компенсаций части банковской ставки по кредитам, привлекаемым предприятиями для реализации инвестиционных проектов<sup>1</sup>. В последние годы круг инвесторов, охваченных этой формой государственной поддержки, значительно расширился благодаря распространению с 2006 г. механизма субсидирования части банковской процентной ставки на участников лизинговой деятельности, а также на другие сектора экономики. Впервые с 2012 г. реализуются мероприятия по возмещению части затрат при получении российских и международных сертификатов, в том числе сертификатов внедрения системы менеджмента качества и безопасности по стандартам ИСО, патентованию, а также возмещению части банковской процентной ставки по кредитам, целью которых является строительство производственных помещений и приобретение оборудования, по субсидированию затрат субъектов предпринимательства, экспортирующим свою продукцию на внешний рынок<sup>2</sup>. Данные мероприятия несомненно являются инновационными и способны повысить уровень предпринимательской активности в крае.

Можно сказать, что субсидирование части банковской процентной ставки по кредитам, привлекаемым в кредитных организациях, стало платформой государственной поддержки предприятий и организаций реального сектора экономики. Государственная поддержка за счёт средств краевого бюджета в виде субсидированной части банковской процентной ставки по привлеченным кредитам и затрат по уплате налога на имущество за 2006–2012 гг. была оказана 290 организациям и индивидуальным предпринимателям на сумму более 1 млрд руб., в том числе на субсидирование части банковской процентной ставки – 970,4 млн руб. Получателями господдержки инициирована реализация более 150 инвестиционных проектов. Средства государственной поддержки за 2013 г. на реализацию 19 инвестиционных проектов в виде субсидирования части банковской процентной ставки профинансированы в сумме 89,8 млн руб., в виде субсидирования затрат по уплате налога на имущество – 70,8 млн руб. В сфере среднего и малого бизнеса по итогам 2013 г. государственная финансовая поддержка оказана 941 субъекту предпринимательской деятельности на общую сумму 649,2 млн руб. За период с января по сентябрь 2014 г. инвестиции в основной капитал увеличились по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года на 25%. Средства государственной поддержки за январь–сентябрь 2014 г. на реализацию инвестиционных проек-

---

<sup>1</sup> О предоставлении хозяйствующим субъектам края инвестиционных кредитов с участием краевого бюджета : Постановление администрации Алтайского края от 16 марта 2001 года № 190 // Сборник законодательства Алтайского края. – 2001. – № 59. – С. 153.

<sup>2</sup> В режиме созидания. В ритме позитивных перемен: социально-экономическое развитие Алтайского края в 2006–2013 годах. Итоги и перспективы. – С. 97–99.

тов в виде субсидирования части банковской процентной ставки составили 35 млн руб., в виде субсидирования затрат по уплате налога на имущество – 46,4 млн руб. В сфере малого и среднего бизнеса государственная финансовая поддержка оказана компаниям в виде 37 поручительств Алтайского гарантийного фонда на сумму 107,5 млн руб., 592 микрозайма Алтайского фонда микрозаймов на сумму 287,5 млн руб., 3 субсидии на приобретение оборудования на сумму 8,3 млн руб.<sup>1</sup>

Объём обслуженных за указанный период кредитов, привлечённых на условиях субсидирования части банковской процентной ставки, составил около 14 млрд руб., на 1 рубль господдержки инвесторами было привлечено 12 руб. кредитных ресурсов<sup>2</sup>.

В основе отбора заявок организаций, претендующих на получение государственной поддержки, лежат следующие принципы:

- объективность и экономическая обоснованность решений о предоставлении государственной поддержки;
- открытость и доступность для организаций информации, необходимой для получения государственной поддержки;
- эффективность использования средств краевого бюджета;
- равноправие организаций и унифицированность публичных процедур;
- сбалансированность государственных и частных интересов;
- прозрачность процедуры предоставления государственной поддержки.

При принятии решений о поддержке инвестиционных проектов используются следующие критерии отбора:

- ◆ соответствие решаемой при реализации инвестиционного проекта задачи приоритетным направлениям социально-экономического развития края;
- ◆ величина экономической, бюджетной и социальной эффективности;
- ◆ новизна технических и/или технологических решений<sup>3</sup>.

С учётом состояния основных средств предприятий края к рассмотрению принимаются заявки на предоставление государственной поддержки, связанные исключительно с реконструкцией, модернизацией, обновлением основных средств. Это одна из первоочередных задач, и поэтому поддержка предприятий, претендующих на субсидирование части банковской процентной ставки по кредитам, привлекаемым на пополнение оборотных средств, не осуществляется. Не распространяется практика принятия краевой инвестиционной комиссией решений о выделении государственной поддержки и на предприятия, предоставляющие услуги в социальной сфере (предоставлении медицинских и образовательных услуг).

Начиная с 2007 г., с созданием в Главном управлении экономики и инвестиций Алтайского края специализированного подразделения по науке и инновационной политике, представляемые инвестиционные проекты рассматриваются на предмет их инновационного характера.

---

<sup>1</sup> Анализ проводился с использованием статистической информации, опубликованной на официальном сайте Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края [Электронный ресурс]. URL: <http://www.econom22.ru>

<sup>2</sup> Алтайский край. Справочник инвестора 2011–2012 гг. – Барнаул, 2010. – С. 70.

<sup>3</sup> О мерах государственного стимулирования инвестиционной деятельности в Алтайском крае : Постановление администрации Алтайского края от 15 сентября 2007 г. № 437 [с изм. и доп. от 13 мая 2013 г. № 248] // Сборник законодательства Алтайского края. – 2007. – № 137, ч. 2. – С. 15; 2013. – № 205, ч. 1. – С. 46.

В целях обеспечения прозрачности принятия решений определены показатели эффективности инвестиционных проектов:

- абсолютная величина добавленной стоимости от реализации инвестиционного проекта;
- добавленная стоимость на рубль предоставляемой государственной поддержки и на рубль суммарных инвестиционных затрат по проекту;
- величина общего и территориального бюджетных эффектов;
- территориальная бюджетная эффективность, определяемая отношением чистого дисконтированного дохода края к величине предоставляемой государственной поддержки;
- величина социального эффекта, выражаемая в количестве создаваемых рабочих мест и количестве работников по проекту, планируемых на переподготовку;
- изменение уровня средней заработной платы на конец каждого года в период оказания государственной поддержки в сравнении с предшествующим годом и уровнем средней заработной платы по соответствующему виду экономической деятельности.

Благодаря разнообразию предлагаемых форм поддержки инвесторов ею могут воспользоваться предприятия, осуществляющие инвестиции за счёт кредитных ресурсов, за счёт собственных средств, а также предприятия, использующие схему лизинга.

Наряду с субсидированием части банковской процентной ставки широкое распространение в крае получили такие инструменты поддержки предприятий реального сектора, как лизинг промышленного оборудования, сельскохозяйственной техники, а также племенного скота, субсидирование налога на прибыль и налога на имущество, а с 1997 г. – поддержка малого бизнеса<sup>1</sup>.

Первые попытки использования лизинга в крае как инструмента поддержки инвесторов были предприняты к концу 1990-х годов, когда в целях оказания помощи сельхозтоваропроизводителям был принят закон «О поддержке лизинговой деятельности в отраслях реального сектора экономики Алтайского края»<sup>2</sup>.

С учётом высокой степени износа основных фондов в сельском хозяйстве (около 54%) администрацией края начиная с 2006 г. были приняты организационные меры по формированию и использованию Краевого лизингового фонда. За годы работы Краевого лизингового фонда за счёт его средств приобретено 1935 единиц новой высокопроизводительной сельскохозяйственной техники, в том числе 201 комбайн, 400 тракторов. В результате принятых мер уже в 2006 г. степень износа производственного капитала в сельском хозяйстве начала снижаться и достигла уровня 1997 г.

В дальнейшем число инвесторов, использующих лизинговые схемы государственной поддержки, заметно расширилось. Так, с 2005 г. за счёт средств Краевого лизингового фонда стало осуществляться приобретение сельскохозяйственными организация-

---

<sup>1</sup> Подробная характеристика инструментов поддержки инвесторов, используемых в Алтайском крае, дана в монографии: Социально-экономическое развитие региона: методика и результаты исследования. – С. 14–21.

<sup>2</sup> О поддержке лизинговой деятельности в отраслях реального сектора экономики Алтайского края : закон Алтайского края от 6 мая 1999 года № 17–ЗС [с изм. и доп. от 7.10.2010 № 85–ЗС] // Сборник законодательства Алтайского края. – 1999. – № 36. – С. 9; 2010. – № 174, ч. 1. – С. 50.

ми племенного скота и обновление основных средств промышленными предприятиями<sup>1</sup>.

Что же касается субсидирования налога на прибыль, то этот инструмент адресной финансовой поддержки инвесторов (см. рис. 1) пока не апробирован, несмотря на то, что порядок его предоставления определен. Воспользоваться этой формой поддержки могут предприятия, направляющие прибыль, остающуюся в их распоряжении, на развитие: либо 10 млн руб. – и тогда субсидии составят 4%, либо более 50 млн руб. – и тогда компенсация налога на прибыль, уплаченного в краевой бюджет, осуществляется в полном объёме.

Оценка сильных и слабых сторон сложившейся системы управления инвестиционными процессами в Алтайском крае выглядит следующим образом.

Сильными сторонами системы, по мнению экспертов, являются открытость власти, диверсифицированный портфель возможностей государственной поддержки, наличие персональной ответственности за сопровождение инвестиционного процесса, эффективно выстроенные взаимоотношения с федеральными институтами и министерствами.

Анализ сложившейся в крае системы инвестирования позволяет также сделать вывод о достаточно высокой адаптации системы к существующим реалиям. Это, в частности, проявилось в реализации дифференцированного подхода к софинансированию объектов, включённых в адресную инвестиционную программу (для городов – 50%, для сельских районов – в зависимости от наполняемости доходной части их бюджета – от 10 до 50%).

К узким «местам» в улучшении инвестиционного климата в крае, по мнению экспертов, можно отнести инертность муниципальных органов власти, дотационность бюджета и ограниченность в предоставлении некоторых видов поддержки (налоговых льгот и каникул, государственных гарантий под крупномасштабные проекты и т.д.). Администрация края, пытаясь восполнить этот пробел, взяла на себя расходы на выполнение проектно-сметной документации (по крайней мере в отношении наиболее социально значимых объектов).

Наконец, отработан и внедрен в практику механизм, позволяющий контролировать объёмы затраченных средств путём утверждения предельной стоимости объектов.

С нашей точки зрения, эффективность инвестиционного процесса во многом снижается из-за слабой проработки территориальных аспектов программ развития социальных отраслей.

До тех пор, пока не определены приоритеты пространственного развития и, соответственно, не решён главный вопрос – развитие экономики каких конкретно муниципальных образований (городов, районов) должно стимулироваться администрацией края? – инвестиционная политика в своей «социальной части» будет и должна, на наш взгляд, носить «уравнительный» характер, а её доминирующими целями будут не экономические, а социальные и политические.

Сказанное, однако, не исключает необходимости координации, прежде всего, инфраструктурных инвестиций и инвестиционных стратегий бизнеса в регионах с учё-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Развитие лизинговой деятельности в Алтайском крае : справочное издание. – Барнаул, 2007. – 81 с.



том приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений, включая демографические<sup>1</sup>.

### 3. Формирование сетевых форм организации производства и особых экономических зон

**Кластерная политика региона.** Создание кластеров<sup>2</sup> является одним из потенциально эффективных механизмов повышения конкурентоспособности региона, обеспечения устойчивых темпов экономического развития<sup>3</sup>.

По результатам диагностики<sup>4</sup>, проведённой учёными в рамках разработки Стратегии развития Алтайского края до 2025 г., выявлена возможность формирования и развития кластеров различной специализации (табл. 3).

Таблица 3

Оценка сегментов рынка Алтайского края с позиций создания кластеров

Сегмент рынка	Потенциал содействия развитию экономики Алтайского края	Международная и региональная конкурентоспособность	Объём необходимых инвестиций	Готовность к кластеризации
Сельское хозяйство и переработка	Очень привлекательный	Средняя конкурентоспособность	Значительный	Готов
Фармацевтическое производство	Очень привлекательный	Высокая конкурентоспособность	Средний	Готов
Лесопереработка	Привлекательный	Высокая конкурентоспособность	Очень значительный	Средняя готовность
Машиностроение	Привлекательный	Низкая конкурентоспособность	Очень значительный	Низкая готовность
Туризм	Привлекательный	Высокая конкурентоспособность	Средний	Средняя готовность

<sup>1</sup> Аганбегян А.Г., Михеева И.Н., Фетисов Г.Г. Модернизация реального сектора экономики: пространственный аспект // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 4. – С. 37.

<sup>2</sup> По определению Майкла Портера, автора кластерного подхода, «кластер или промышленная группа – это группа соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определённой сфере, характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга». См.: Портер М. Конкуренция. – М., 2002. – С. 34.

<sup>3</sup> Ларина Н.И. Региональные кластеры и территориально-производственные комплексы как формы территориальной организации производства // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 4. – С. 126–139; Шамлина Г.Г., Гагарин А.И. Российские корни территориального кластера // ЭКО. – 2007. – № 12. – С. 163–171; Шамлина Г.Г., Гагарин А.И. Кластеры в экономике России // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 6. – С. 9–16.

<sup>4</sup> По проблемам формирования кластеров в Алтайском крае к настоящему времени также имеется ряд научных работ. В их числе: Кундиус В.А., Чермянина В.В., Полтарыхин А.Л. Кластеризация и диверсификация производства в агропромышленном комплексе : Монография. – Барнаул, 2008. – 191 с.; Семина Л.А. Кластер как приоритет инвестиционного развития региона // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2010. – № 7. – С. 91–94; Ананченко Ю.С. Формирование кластерного подхода на региональном уровне // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2008. – № 2. – С. 68–72; Лобова С.В., Ушакова Е.П. К вопросу о теоретико-методологическом обосновании кластерной организации региональной экономики // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2011. – Т. 36. – № 4. – С. 97–101 и др.

В качестве перспективных конкурентоспособных кластеров можно выделить: биофармацевтический кластер; группу агропромышленных кластеров; группу туристических кластеров<sup>1</sup> (рис. 4).

Все указанные кластеры обладают значительным потенциалом развития, привлекаемыми инвестиционными и рыночными перспективами<sup>2</sup>.

*Биофармацевтический кластер.* Согласно зарубежным исследованиям, наиболее устойчивым потенциалом кластеризации обладают фармацевтическая и деревоперерабатывающая промышленность. Алтайский край, как уже отмечалось, обладает очевидными предпосылками для развития биофармацевтической отрасли.

Центром биофармацевтического кластера фактически стал наукоград Бийск. Ядро кластера образуют четыре предприятия, расположенные в Бийске: ФГУП ФНПЦ «Алтай», ЗАО «Эвалар», ОАО «ВостокВит» и ЗАО «Алтайвитамины». Особенность кластера заключается в том, что он состоит из трёх компонентов: химико-фармацевтического производства, биофармацевтического производства и производства продуктов питания с заданными полезными свойствами. Сочетание биофармацевтики и биопарафармацевтики – двух направлений, основанных на базе неповторимых природных ресурсов Алтайского края – является естественным конкурентным преимуществом кластера.

---

<sup>1</sup> Инновации в экономике Алтайского края: тенденции и перспективы развития : монография. – Барнаул, 2008. – С. 156–166. Материалы названной работы частично использованы при написании данного раздела работы.

<sup>2</sup> Выбор потенциальных кластеров был проведен на основе трёх критериев:

- (1) эффект базы: предприятия кластера должны обеспечивать значительный вклад в ВРП и уровень занятости региона;
- (2) конкурентоспособность: продукция кластера должна присутствовать на региональном, национальном и глобальном рынке сбыта;
- (3) темпы роста рынка и прибыльность рыночного сегмента. Целевые рынки должны быть растущими и динамичными.



Рис. 4. Перспективные кластеры Алтайского края

Источник: Текущий архив Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края.



Развитие предприятий, которые входят в кластер, темпами не ниже среднерыночных, по расчётам специалистов Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края, позволит к 2025 г. увеличить объёмы их производства в 9–10 раз, что создаст условия для увеличения общих объёмов промышленного производства в городе в 6–6,5 раз (по России – в 3,0–3,3 раза, по СФО – в 3,3–3,5 раза) и придаст мощный импульс развитию экономики края в целом.

*Агропромышленные кластеры.* В связи с тем что Алтайский край имеет аграрную специализацию, очевидна необходимость и обоснованность создания на территории региона агропромышленных кластеров. Формирование агропромышленных кластеров в Алтайском крае имеет ряд отмеченных выше предпосылок, главным из которых является тот факт, что по объёмам производства сельскохозяйственной продукции край традиционно занимает ведущее место среди регионов Сибирского федерального округа. Вместе с тем наряду с предпосылками имеются и существенные ограничения как в развитии сельскохозяйственного производства в крае, так и в создании агропромышленных кластеров (табл. 4).

Таблица 4

Оценка потенциала создания агропромышленных кластеров

Сильные стороны	Слабые стороны
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Значительные посевные площади.</li> <li>* Развитая сырьевая база.</li> <li>* Наличие традиций в сельскохозяйственном производстве.</li> <li>* Наличие ёмких региональных рынков сбыта.</li> <li>* Наличие крупных перерабатывающих предприятий с развитой производственной инфраструктурой.</li> <li>* Наличие региональных брэндов.</li> <li>* Наличие федеральных холдингов.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Конкуренция со стороны соседних регионов.</li> <li>* Высокий уровень транспортных издержек.</li> <li>* Сокращение квалифицированных трудовых ресурсов в сельском хозяйстве, отток трудовых ресурсов.</li> <li>* Недостаток собственных средств у производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции.</li> </ul>

По результатам диагностики, проведённой разработчиками Стратегии развития Алтайского края до 2025 г., существует возможность формирования и развития агропромышленных кластеров следующей специализации:

1. **Зернопродуктовый кластер** – производство и переработка продовольственного зерна, в том числе пшеницы сильных и твёрдых сортов с содержанием клейковины 27–30% и крупяных культур (Кулундинская, Приалейская, Приалтайская и Приобская природно-экономические зоны). Основой кластера потенциально являются крупнейшие предприятия мукомольно-крупяной промышленности: ОАО «Пава», ОАО «Поспелихинский КХП», ЗАО «Табунский элеватор», ОАО «Третьяковский элеватор», ЗАО «Коротоякский элеватор», Крестьянское хозяйство «Роса», ЗАО «Алейскзернопродукт», ЗАО «ЗПК Барнаульская мельница», НП ЗАО «Бийский КХП», ОАО «Мельник»<sup>1</sup>.

2. **Молочный кластер** – производство молока с заданными параметрами качества, определяемого составом и свойствами, экологической и бактериальной чистотой, для эффективной переработки в сыры и молочные продукты с широким спектром органолептических свойств (Бийско-Чумышская, Присалаирская, Приалтайская природно-экономические зоны).

<sup>1</sup> Ананченко Ю.С. Формирование кластерного подхода на региональном уровне // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2008. – № 2. – С. 68–72.

Кластер может быть сформирован на основе ЗАО «БМК», ОАО «Лакт», ООО «Холод», ОАО «Алейский маслосыркомбинат», ЗАО «Рубцовский молочный завод», ОАО «Кипринский МСЗ», ОАО «Комбинат молочных продуктов», ОАО «Кулундаконсервмолоко», ОАО «Славгородский МК», ООО «Алтайская бурёнка».

3. Мясной кластер – производство и переработка продукции животноводства и птицеводства. По аналогии с молочным кластером, существует возможность сформировать мясной кластер на базе крупных мясоперерабатывающих предприятий, таких как ОАО «Рубцовский мясокомбинат», ОАО «Восход», ОАО «Каменский мясокомбинат», ООО «Альтаир-Агро». Важной составляющей кластера должны стать крупные откормочные предприятия края, такие как АКГУП «Промышленный» и АКГУП «Антипинский», племенной совхоз им. Кирова.

4. Сахарный и масличный кластеры – производство и переработка технических культур (Приалейская, Приалтайская, Приобская и Кулундинская природно-экономические зоны). Потенциальным ядром «сахарного» кластера являются такие производители, как ОАО «Черемновский сахарный завод», ОАО «Бийский сахарный завод» и хозяйства-производители сахарной свёклы. Что касается «масличного» кластера, то наряду с производителями подсолнечника в его основе будут такие предприятия, как ОАО «Барнаульский маслособойный завод», ЗАО «МЭЗ», ОАО «Алейскзернопродукт», ОАО «Мельник», ОАО «Агросибраздолье».

*Туристические кластеры.* Ядром, формирующим вокруг себя туристические кластеры, выступает особая экономическая зона (ОЭЗ) туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь», расположенная в Алтайском районе. Помимо ОЭЗ в ареал туристического кластера будет входить ряд южных районов, включая город-курорт федерального значения Белокуриха и игорная зона «Сибирская монета»<sup>1</sup>. Природные ресурсы, экологическая чистота, историко-культурное наследие и современное экономическое состояние этих районов дают основание для рассмотрения их в качестве единой курортно-рекреационной местности с развитой туристической инфраструктурой.

Формирование кластера включает в себя развитие трёх взаимосвязанных направлений специализации:

- 1) центр активного и культурного туризма общероссийского и международного значения;
- 2) игорно-развлекательный центр федерального значения;
- 3) курортно-бальнеологический и медицинский центр федерального значения<sup>2</sup>.

В территориальном аспекте стратегия формирования кластера будет основана на поддержке следующих полюсов роста:

– развитие баз отдыха, расположенных на левобережье р. Катунь, особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь» и игорной зоны «Сибирская монета», что повлечёт за собой изменение всей схемы развития индустрии туризма в регионе;

---

<sup>1</sup> Характеристики особой экономической зоны «Бирюзовая Катунь» и игорной зоны «Сибирская монета» даны в «Экономической энциклопедии регионов России. Алтайский край». – С. 278–281, а также в кн. «В режиме созидания. В ритме позитивных перемен: Социально-экономическое развитие Алтайского края в 2006–2013 годах. Итоги и перспективы». – С. 148–154.

<sup>2</sup> Анащенко Ю.С. Формирование кластерного подхода на региональном уровне // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2008. – № 2. – С. 69–70.

– интенсивное развитие зоны Белокуриха-Искра (Белокуриха-2). Основная идея создания нового курортно-бальнеологического и оздоровительного центра – сочетание комплекса технологий лечения, отдыха и развлечений;

– активное развитие уникальных туристических центров на территории Змеиногорск – Горная Колывань – Горный Чарыш, специализирующихся на экологическом, культурно-познавательном, оздоровительном, детском туризме, экстрим-туризме, пантолении;

– развитие Бийска в качестве транзитного туристского центра («Ворота в Алтай»), предлагающего дорожные товары и услуги, а также услуги логистического и информационного характера с целью обеспечения максимально комфортного пребывания туристов в данной зоне отдыха;

– перспективное развитие туризма на территории Кулундинской равнины с активным развитием таких направлений, как оздоровительный, рыболовный, охотничий туризм, а также организация центров семейного отдыха на природе для жителей соседних регионов РФ, а также Казахстана.

Потенциал этих кластерных ареалов необходимо рассматривать с точки зрения единого взаимодействующего комплекса, поскольку специализация кластеров позволяет говорить о формировании межкластерных интеграционных цепочек. Примером может служить потенциальное формирование цепочки следующего вида: «инновационные разработки в сфере биотехнологий – производство продуктов питания с заданными свойствами на базе предприятий АПК – потребление и питание в туристском секторе».

**Создание особых экономических зон.** Это одно из новых направлений региональной политики, начало которому было положено в 2005 г. Правительством Российской Федерации в июле 2005 г. был принят закон об особых экономических зонах, который призван стимулировать развитие высокотехнологичных отраслей экономики, предоставляя участникам проекта особый налоговый и таможенный режим<sup>1</sup>. Основная цель создания особых экономических зон – формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций и современных технологий для обеспечения перехода к новому технико-экономическому укладу в кратчайшие исторические сроки.

Необходимо подчеркнуть, что идея создания особых экономических зон базируется на теории полюсов (точек роста). Автор концепции полюсов роста Ф. Перру выделял центр генерации и передачи инновационных импульсов от одного сектора экономики к другому. В 50-х годах прошлого столетия концепция приобрела территориальный аспект и стала приоритетной идеей регионального планирования. В настоящее время этот подход приобрёл большое распространение в России, появляются проекты «точечных» свободных экономических зон, предпринимательских зон в депрессивных районах и др.

В последние годы в крае весьма динамично развивается сектор туристических услуг. Учитывая достаточно уникальные для Сибири природные условия Алтайского края, развитие туризма может стать отраслью специализации региона, которая будет иметь достаточно большое влияние на развитие производственной и социальной инфраструктуры сельских районов региона. Так, в «Стратегии развития Алтайского края

---

<sup>1</sup> Об особых экономических зонах в Российской Федерации : Федеральный Закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ [с изм. и доп. от 23 июля 2013 г. № 231-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30, ч. 2. – Ст. 3127; 2013. – № 30, ч. 1. – Ст. 4064.

до 2025 года» отмечается необходимость создания туристических продуктов в следующих районах: Алтайском, Чарышском, Солонешенском, Смоленском, Змеиногорском, Курьинском, Завьяловском, Краснощековском, Красногорском и Бурлинском районах. Исходя из этих посылок администрацией края в 2006 г. разработан и представлен на федеральный конкурс на право создания ОЭЗ туристско-рекреационного типа проект «Бирюзовая Катунь», ставший победителем этого конкурса.

Следует отметить, что в крае к этому времени уже были сформированы предпосылки создания упомянутой зоны. Первые шаги по организации целенаправленного развития спортивно-оздоровительного и туристического отдыха в крае были предприняты еще в 1996 г. Соответствующим Постановлением администрации края<sup>1</sup> была предусмотрена разработка Программы развития туризма в Алтайском крае. Однако реально её принятие было осуществлено позже, после пересмотра концептуальных подходов к Стратегии развития региона.

Общая площадь зоны «Бирюзовая Катунь» составляет 3,3 тыс. га. В её состав должны войти Чарышский, Солонешенский, Смоленский, Алтайский районы и курорт Белокуриха. На этих территориях будет установлен особый административный режим и режим землепользования, порядок предоставления налоговых и таможенных преференций.

Особая экономическая зона «Бирюзовая Катунь» – первый в Российской Федерации крупный курортно-рекреационный комплекс природного и экстремального туризма в горах. Количество посетивших его в 2013 г. возросло в 2,9 раз по сравнению с 2008 г. (385 тыс. и 130 тыс. человек соответственно). На начало 2014 г. на территории ОЭЗ «Бирюзовая Катунь» зарегистрировано 17 компаний-резидентов с совокупным объёмом заявленных инвестиций 9,9 млрд руб.<sup>2</sup> В целом проектом запланировано 3,5 тыс. мест для единовременного круглогодичного размещения.

Планом её обустройства и развития предусмотрено создание всех элементов инфраструктуры жизнеобеспечения: новые автомобильные дороги, современная высоковольтная линия электропередачи, газопровод с двумя распределительными станциями и энергоцентром, водозабор. В рамках развития внешней инфраструктуры за счёт средств краевого бюджета построен двухполосный мостовой переход через р. Катунь в районе с. Ая, газораспределительная станция в с. Нижнекаянча, проведена реконструкция аэропорта г. Бийска для приёма воздушных судов 1–2 классов.

Создание туристско-рекреационной особой экономической зоны, как ожидается, приведёт к росту занятости непосредственно в туристической сфере и в смежных видах деятельности. Реализация инвестиционного проекта «Туристско-рекреационный комплекс «Бирюзовая Катунь» обеспечит более 7000 новых рабочих мест, с учётом занятости в смежных обслуживающих секторах экономики (строительство, инфраструктура).

В целом проект создания особой экономической зоны туристско-рекреационного типа поддерживается как населением, так и активной позицией администрации Алтайского края по привлечению инвесторов. Однако, на наш взгляд, его реализация будет претерпевать существенные трудности в условиях финансового кризиса и падения платёжеспособности населения, а также в связи с включением Крыма в состав субъектов Российской Федерации и активной поддержкой государства южного направления потока.

---

<sup>1</sup> О мерах по развитию сферы туризма в Алтайском крае : постановление администрации края от 30.09.1996 г. № 588 // Сборник законодательства Алтайского края. – 1996. – № 5. – С. 135.

<sup>2</sup> В режиме созидания. В ритме позитивных перемен: социально-экономическое развитие Алтайского края в 2006–2013 годах. Итоги и перспективы. – С. 150–151.



Кроме того, развитие туризма в регионе в настоящий период времени сдерживается рядом ограничений. Средняя продолжительность работы турбаз и туркомплексов составляет 65 дней в году<sup>1</sup>. Сезонность этого рынка услуг не позволяет обеспечивать определённый уровень заработной платы рабочим и специалистам круглогодично. Фактор сезонности лежит также и в основе определения цены на туристические услуги, поскольку только за этот период туристические объекты пытаются обеспечить прибыль. В результате, по оценкам специалистов, стоимость туристических услуг на Алтае является завышенной и непривлекательной по сравнению с отдыхом в других регионах страны, а в отдельных случаях – и за рубежом.

Определённым способом решения проблемы сезонности мог бы стать агротуризм на Алтае<sup>2</sup>, развитие зимних видов спорта и расширение перечня услуг. Развитие туризма, связанного не только с летним отдыхом, но и с зимней охотой и рыбалкой, могло бы – в определённой степени при минимальных затратах – способствовать получению в относительно короткий период времени ряда эффектов: преодоление фактора сезонности; обеспечение дополнительного дохода для сельских жителей; обеспечение доходной части местных бюджетов; значительное расширение географии туристического рынка.

Развитие агротуризма на первом этапе должно стать, на наш взгляд, функцией местных органов управления и администрации Алтайского края. С этой целью необходимо провести широкую информационную работу среди сельских жителей региона, обеспечить соответствующую юридическую поддержку для регистрации жителей, желающих и имеющих возможности предоставлять услуги для агротуристов, создать базу данных предложений и разместить её на сайтах администрации края и специализированных туристических сайтах. По мере развития данного сектора туризма эта деятельность могла бы заинтересовать и туроператоров Алтайского края.

Действующая законодательная база региона, существенно усовершенствованная в 2006–2012 гг., обеспечивает условия для привлечения крупномасштабных инвестиций, права собственности инвесторов, сводит к минимуму финансовые риски. Кроме того, региональная нормативная правовая база продолжает совершенствоваться, расширяется число видов и объём государственной поддержки инвестиционных проектов предприятий края.

Вместе с тем для развития экономики необходимо не столько увеличение прямого финансирования организаций государством, сколько кардинальное повышение инвестиционной активности самих предприятий в разработке инвестиционных проектов, причём не локального значения, а масштабных, претендующих на общегосударственный уровень.

В западных странах концепция полюсов роста, лежащая в основе идеи создания экономических зон, реализуется в условиях развитой экономики и социально-производственной инфраструктуры, когда введение преференциального режима на одних территориях не наносит существенного ущерба другим. Закономерно, что «точки экономического роста» создаются на ограниченных ареалах с целью развития малого

---

<sup>1</sup> Сажаева Т.И. Туризм как новая отрасль специализации экономики Алтайского края // Формирование социально ориентированной экономики: теория и практика. – Барнаул, 2008. – С.112–114.

<sup>2</sup> Проблемы развития аграрного туризма наиболее полно изложены в коллективной монографии учёных Алтайского государственного университета. См.: Кундиус В.А., Чермянина В.В., Кудинова М.Г., Балашова С.П., Санталова В.Н. Агротуризм: проблемы и перспективы развития. – Барнаул, 2011. – 346 с. См. также Пестова Л.В. Прогрессивные механизмы управления туристско-рекреационным развитием в Алтайском крае // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2010. – № 3. – С. 114–117.

и среднего бизнеса. Подобное наращивание деловой активности и занятости даёт возможность сократить ассигнования на социальные программы для населения активно развивающейся зоны и одновременно увеличить бюджетные поступления за счёт налогов с доходов предприятий и граждан.

В странах с переходной экономикой, имеющих слабо развитую социально-производственную инфраструктуру, концепция полюсов роста имеет ограниченное применение. По мнению В.А. Дергачева, утверждение, что для привлечения инвестиций достаточно ввести преференциальный режим на локальной территории, является заблуждением. Льготное налогообложение может дать экономический эффект только в совокупности с другими факторами. В условиях несовершенного законодательства предоставление «точечных» преференций даёт, как правило, криминальный эффект<sup>1</sup>.

Учитывая это обстоятельство, территориальная политика Алтайского края в долгосрочной перспективе должна базироваться как на идее опережающего развития локальных территорий, так и развития края в целом. Последнее заложено в основу концепции развития края как особо значимой аграрной территории.

#### **4. Формирование и функционирование управленческих округов как инструмента регионального управления**

Одним из основных направлений рациональной организации регионального управления Администрация Алтайского края считает выделение в качестве объектов управления наряду с административными районами так называемых внутрирегиональных социально-экономических районов (управленческих округов)<sup>2</sup>.

Управленческие округа формируются в результате социально-экономического районирования<sup>3</sup> с учётом не только экономической, но и социальной целостности (заключенности) территории, её тяготения к определённым центрам – социально-экономическим узлам и ядрам, сложившейся системы расселения населения, социальной инфраструктуры, нашедшей своё отражение в формировании в регионе медицинских и образовательных округов.

Идея выделения управленческих округов региона опирается на планово-управленческую концепцию экономического районирования, получившую широкое распространение к середине 20-х годов прошлого века, благодаря работам представителей так называемой школы Госплана (Александрова И.Г., Егорова К.Д., Кржижановского Г.М. и др.).

Упомянутая концепция экономического районирования формировалась применительно к директивно-плановой экономике, рассматривающей район как «своеобраз-

---

<sup>1</sup> Дергачев В.А. Теоретические основы регионалистики // Институт геополитики профессора Дергачева В.А. [Электронный ресурс] : сетевой проект : аналитический и образовательный портал. Режим доступа: <http://dergachev.ru/book-7/01.html>

<sup>2</sup> О внедрении предметно-зонального (проблемно-объектного) метода государственного управления в Алтайском крае : Постановление Администрации Алтайского края от 3 сентября 2009 г. № 383 // Алтайская правда, 14 октября 2009 г.

<sup>3</sup> Теоретическое обоснование социально-экономического районирования и его отличие от экономического было дано ещё в 80-х годах прошлого века. Так, социально-экономическое районирование проводится начиная с внутриобластного районирования и подчиненных ему более низких таксономических ступеней районирования с учётом большой значимости системы расселения. См.: Ныммик С.Я. Социально-экономическое районирование (на примере Эстонской ССР) // Учёные записки Тартуского университета. – 1981. – Вып. 578. – С. 30.

ную, по возможности законченную территорию страны, которая благодаря комбинациям природных особенностей, культурных накоплений прошлого времени и населения с его подготовкой к производственной деятельности представляла бы одно из звеньев общей цепи народного хозяйства...»<sup>1</sup>.

Сегодняшняя ситуация принципиально иная. Главное её отличие, по нашему мнению, – отсутствие иерархической вертикальной структуры социально-экономических районов. Отношения федеральных и региональных властей, а также органов местного самоуправления строятся не на началах соподчинения и директивы, а на определении компетенции каждого из звеньев управления, разделении и взаимном делегировании полномочий путём принятия соглашений. Её прямым следствием, особенно на этапе становления новой системы отношений, является актуализация на уровне региона координации действий органов исполнительной власти края, территориальных и федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, ориентированная на повышение эффективности управления социально-экономическим развитием территории.

В целях усиления координации действий органов власти, проведения мониторинга социально-экономического положения для определения объектов, требующих принятия оперативных или стратегических решений, в Алтайском крае определён перечень и состав управленческих округов (рис. 5)<sup>2</sup>.

Образование управленческих округов можно рассматривать как некий шаг от сложившейся и доминирующей сегодня системы отраслевого управления в сторону территориального. Об этом свидетельствует, прежде всего, введение системы постоянного мониторинга социально-экономического положения в управленческом округе по широкому кругу направлений:

- ◆ исполнение федеральных, краевых нормативных правовых актов;
- ◆ оценка социально-экономического положения (развитие промышленности, сельского хозяйства, состояние рынка труда и занятости населения);
- ◆ реализация инвестиционных проектов;
- ◆ удовлетворенность населения качеством оказания государственных услуг (здравоохранение, образование, социальное обеспечение, информационно-консультационное обслуживание населения, муниципальное управление);
- ◆ результаты кадровой политики;
- ◆ оценка результатов молодежной политики;
- ◆ криминогенная обстановка и правоохранительная деятельность;
- ◆ земельные отношения и охрана окружающей среды<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Экономическое районирование России: доклад на 2 сессии Госплана ВЦИК // Вопросы экономического районирования СССР. – М., 1957. – С. 55.

О внедрении предметно-зонального (проблемно-объектного) метода государственного управления в Алтайском крае : Постановление Администрации Алтайского края от 3 сентября 2009 г. № 383 // Алтайская правда, 14 октября 2009 г.

<sup>3</sup> Экономические и социальные особенности управленческих округов Алтайского края см. в «Экономической энциклопедии регионов России. Алтайский край», 2012, с. 111–129.





Рис. 5. Перечень и состав управленческих округов Алтайского края

Источники: Текущий архив Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края



Об усилении «территориальных начал» в управлении регионом свидетельствует укрепление управленческого звена, проявляющееся в персональном «закреплении» заместителей Губернатора края, государственных гражданских служащих, работающих в органах исполнительной власти, структурных подразделениях Администрации края за конкретными управленческими округами.

Необходимость введения управленческих округов в крае в значительной мере была вызвана сложностью и противоречивостью результатов муниципальной реформы. Так, одним из негативных последствий реформы, по признанию независимых экспертов, явилась угроза для сохранения единства системы социально-экономического развития региона. В ходе реализации реформы каждый уровень местного самоуправления как бы «обособился» и стал решать собственный круг проблем<sup>1</sup>. И хотя для сохранения единства в системе социально-экономического развития территорий федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «призывает» к межмуниципальному сотрудничеству, формально независимые органы местного самоуправления разного уровня, не связанные каким-либо соподчинением, взаимодействуют недостаточно активно. В результате этого теоретически верная управленческая схема в российских реалиях не получает достаточного практического развития<sup>2</sup>.

Сказанное относится и к Алтайскому краю. Двухуровневая система местного самоуправления действует в крае с 1996 г. Это позволило муниципальным образованиям края, накопив определённый опыт, в числе первых перейти к работе в условиях реформы местного самоуправления с 1 января 2006 г. Недостаточный уровень методологической и теоретической проработки проблем развития местного самоуправления привёл к ряду просчётов в реализации реформы<sup>3</sup>, что, безусловно, сказалось на системе управления краем. Ситуация усложнилась тем обстоятельством, что край по количеству муниципальных образований занимает 1-е место в Сибирском федеральном округе и 3-е – в России.

Исходя из сказанного, для края налаживание тесных рабочих контактов региональной и муниципальной власти является одним из актуальнейших вопросов регионального управления.

Управленческие округа, как отмечают эксперты, всё больше входят в практику регионального управления: по окружному принципу проводятся выездные заседания заместителей губернатора края, дни администрации края в муниципальных образованиях, обучающие семинары, работа Комиссии по совместному ежеквартальному рассмотрению итогов социально-экономического развития муниципальных образований. Наконец, в разрезе округов проводится мониторинг уровня социаль-

---

<sup>1</sup> Косвенно об этом свидетельствует та незначительная роль, которую, по мнению опрошенных муниципальных служащих Алтайского края, играет межмуниципальная кооперация в возможности улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании. На этот фактор указали лишь 3% опрошенных. См.: Емельянова Т.П., Мищенко И.В. Актуальные проблемы реформы местного самоуправления : препринт. – Барнаул, 2009. – 30 с.

<sup>2</sup> Валентей С. Первые итоги муниципальной реформы глазами экономиста // Федерализм. – 2008. – № 3. – С. 12.

<sup>3</sup> В их числе – зацентрализованность реформы, не позволяющая учесть региональные особенности развития субъекта Российской Федерации; отсутствие адекватного экономического обеспечения задуманных организационных преобразований и др.

но-экономического развития муниципальных образований, входящих в округ, и мероприятия по их развитию<sup>1</sup>. Для местных органов исполнительной власти создан дополнительный канал трансляции своих предложений, обсуждения проблем в социально-экономическом развитии муниципалитета. Это касается широкого спектра вопросов – капитального ремонта, реконструкции и строительства объектов социальной сферы, ремонта автомобильных дорог и жилищного фонда. Так, в окружном режиме ведётся координация работ по строительству, капитальному ремонту объектов в рамках адресной инвестиционной программы, программы «75 на 75» и «80 на 80». Особое значение приобретают управленческие округа в случае наступления форс-мажорных обстоятельств. Так, после пожара в Михайловском районе восстановительные работы проводились под руководством и при координации действий одновременно двух заместителей губернатора края – куратора строительной отрасли и куратора округа.

Тем не менее, с нашей точки зрения, управленческие округа до настоящего времени выполняют в основном «учётную» функцию. Что же касается координации мер по активизации социально-экономического развития муниципальных образований исходя из их территориальной близости и транспортной доступности, то потенциал управленческих округов ещё не раскрыт.

В качестве гипотезы можно высказать предположение, что на этом пути могут возникнуть серьёзные трудности, обусловленные двумя обстоятельствами. Во-первых, – и это главное – слабо проработаны механизмы межмуниципального взаимодействия. Во-вторых, изначально управленческие округа выделялись по принципу близости территорий, а не общности экономик, входящих в округ муниципальных образований<sup>2</sup>.

О перспективах развития управленческих округов в целях усиления их влияния на региональное развитие мнения экспертов разделились. Часть из них считает, что для повышения роли управленческих округов как инструмента регионального управления необходим аппарат, который будет осуществлять мониторинг социально-экономического развития управленческих округов, оценивать социально-политическую обстановку и докладывать о проблемных вопросах и необходимых управленческих решениях. Эту функцию, по мнению экспертов, мог бы взять на себя Ситуационный центр губернатора или департамент по организации взаимодействия Администрации края.

Другая часть экспертов усматривает возможность возникновения определённых противоречий с законодательными основами построения российского государства, предусматривающего государственный и муниципальный уровень власти. По их мнению, ни система старост, ни система «курирующих» заместителей губернатора не предполагает создание дополнительного аппарата, обслуживающего систему. В этом отличие выстроенной в Алтайском крае системы от системы полномочных представителей Президента России в федеральных округах, которые не только имеют свой аппарат, но и перед ними фактически отчитываются территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Главным управлением экономики и инвестиций Алтайского края при участии органов исполнительной власти и Регионального отделения партии «Единая Россия» в 2013 г. выпущены буклеты, отражающие комплекс мер по активизации социально-экономического развития управленческих округов края.

<sup>2</sup> По этому принципу при разработке Стратегии социально-экономического развития Алтайского края до 2025 г. были выделены функциональные и территориальные округа.

<sup>3</sup> В ряде регионов, в числе которых Красноярский край, был опыт создания надмуниципальных структур (представителей губернатора в территориальной зоне), с финансированием их деятельности за



Рассматриваемая проблема имеет ещё один немаловажный аспект. Возникает правомерный вопрос – не повлечёт ли введение управленческих округов ущемление самостоятельности муниципальных образований, снижение ответственности органов местного самоуправления за полноту и качество выполняемых ими функций?

Ответ на этот вопрос не очевиден. Не вызывает сомнений факт необходимости повысить эффективность муниципальной реформы. Однако не исключён вариант, что в силу ряда причин на последующих этапах реализации реформы муниципальные органы управления не смогут в полной мере выполнять свои функции. В этом случае необходимость государственного регулирования и контроль за формированием и функционированием местного самоуправления со стороны региональных органов власти в той или иной форме не только не уменьшится, но и возрастет. Соответственно, не потеряет своей значимости роль управленческих округов.

### **Литература**

1. **Аганбегян А.Г.** Модернизация реального сектора экономики: пространственный аспект / А.Г. Аганбегян, Н.Н. Михеева, Г.Г. Фетисов // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 4 (76). – С. 7–14.
2. **Агротуризм: проблемы и перспективы развития** / В.А. Кундиус [и др.]. – Барнаул : Азбука, 2011. – 346 с.
3. **Алтухов А.И.** Российский АПК: современное состояние и механизмы развития: монография / А.И. Алтухов, В.А. Кундиус. – Барнаул : Изд-во АГАУ, 2006. – 723 с.
4. **Ананченко Ю.С.** Формирование кластерного подхода на региональном уровне / Ю.С. Ананченко // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2008. – № 2 (40). – С. 68–72.
5. **Дергачев В.А.** Теоретические основы регионалистики // Институт геополитики профессора Дергачева В.А. [Электронный ресурс] : сетевой проект : аналитический и образовательный портал. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://dergachev.ru/book-7/01.html>. – Загл. с экрана.
6. **Инновации в экономике Алтайского края: тенденции и перспективы развития** : монография / Администрация Алт. края, Гл. упр. экономики и инвестиций Алт. края ; [под общ. ред. М.П. Щетинина]. – Барнаул : [б. и.], 2008. – 246 с. : цв. ил.
7. **Карлин А.Б.** Новые подходы к управлению / А.Б. Карлин // Промышленник России. – 2008. – № 12. – С. 33–34.
8. **Кундиус В.А.** Кластеризация и диверсификация производства в агропромышленном комплексе : монография / В.А. Кундиус, В.В. Чермянина, А.Л. Полтарыхин. – Барнаул : [б. и.], 2008. – 191 с.
9. **Ларина Н.И.** Региональные кластеры и территориально-производственные комплексы как формы территориальной организации производства / Н.И. Ларина // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 4. – С. 126–139.
10. **Леонов С.Н.** Закономерности и особенности реализации селективной региональной политики зарубежных стран / С.Н. Леонов, О.В. Сидоренко // Пространственная экономика. – 2011. – № 1. – С. 67–80.
11. **Лобова С.В.** К вопросу о теоретико-методологическом обосновании кластерной организации региональной экономики / С.В. Лобова, Е.П. Ушакова // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2011. – Т. 36. – № 4. – С. 97–101.

---

счёт средств краевого бюджета. Указанный вариант не рассматривался для применения в Алтайском крае.

12. **Мамченко О.П.** Экономическая сущность и роль государственно-частного партнёрства в реализации региональной экономической политики / О.П. Мамченко, И.А. Долженко // Известия Алтайского государственного университета. – 2010. – № 2. – С. 245–249.

13. **Методические** рекомендации по разработке комплексной программы социально-экономического развития муниципального района, городского округа Алтайского края / Гл. упр. экономики и инвестиций Алт. края ; под общ. ред. М.П. Щетинина. – Барнаул : [б. и.], 2012. – 13 с.

14. **Проблемы** развития туризма в Алтайском крае: материалы научно-практической конференции (г. Барнаул, 14 июня 2007 г. ) / редкол.: С.В. Харламов (пред.) [и др.]. – Барнаул : [б. и.], 2007. – 301 с. : ил.

15. **Программа** социально-экономического развития Алтайского края на период до 2012 года (с учётом реализации в 2010 году и корректировки на плановый период / Гл. упр. экономики и инвестиций Алт. края ; под общ. ред. М.П. Щетинина. – Барнаул : [б. и.], 2011. – 32 с. : ил.

16. **Псарев В.И.** Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований / В.И. Псарев [и др.]. – Новосибирск : [б. и.], 2010. – 511 с.

17. **Селиверстов В.Е.** Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / В.Е. Селиверстов. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 496 с.

18. **Семина Л.А.** Кластер как приоритет инвестиционного развития региона / Л.А. Семина // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2010. – № 7. – С. 91–94.

19. **Совершенствование** планирования в Алтайском крае / под ред. М.П. Щетинина. – Барнаул : [б. и.], 2009. – 214 с. : ил.

20. **Социально-экономические** аспекты реформирования в Алтайском крае в 90-е годы / Рос. акад. наук, Сиб. отд-ние, Ин-т экономики и орг. пром. пр-ва СО РАН, Администрация Алт. края, Информ.-аналит. центр. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2001. – 248 с. : ил.

21. **Социально-экономическое** развитие региона: методика и результаты исследования : монография / А.Я. Троцковский [и др.]. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2008. – 373 с.

22. **Стратегия–2020:** Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической Стратегии России на период до 2020 года. – Книга 2 / под науч. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. – М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. – 408 с.

23. **Сушенцева Н.В.** Вопросы территориального планирования : учебно-методическое пособие / Н.В. Сушенцева, В.И. Псарев, И.А. Гончаров. – Новосибирск : [б. и.], 2011. – 244 с.

24. **Шамлина Г.Г.** Кластеры в экономике России / Г. Г. Шамлина, А. И. Гагарин // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 6. – С. 9–16.

25. **Шамлина, Г.Г.** Российские корни территориального кластера / Г.Г. Шамлина, А.И. Гагарин // ЭКО. – 2007. – № 12. – С. 163–171.

26. **Щетинин М.П.** Современное состояние и перспективы развития туризма в Алтайском крае / М.П. Щетинин // Проблемы развития туризма в Алтайском крае : материалы научно-практической конференции (г. Барнаул, 14 июня 2007 г.). – Барнаул, 2007. – С. 9–15.

27. **Экономическая** энциклопедия регионов России. Алтайский край / НПО «Экономика». – М. : Экономика, 2012. – 477 с.