

# УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ

УДК 332.1

## ПРИОРИТЕТНЫЕ ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПРОЕКТЫ СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ: ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД\*

*МИТРОФАНОВ ИННА ВАСИЛЬЕВНА,  
МИТРОФАНОВА ИННА АЛЕКСЕЕВНА,  
БЕЛЯЕВ АЛЕКСАНДР АНДРЕЕВИЧ*

### АННОТАЦИЯ

Цель статьи – показать, что, не смотря на то, что в регионах Северного Кавказа сформированы благоприятные условия для развития АПК, туризма, электроэнергетики, добывающих и обрабатывающих отраслей, кардинально улучшить социально-экономическую ситуацию в этом округе пока не удалось. Инвестиционные приоритеты принятой в 2014 г. Государственной программы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года» связаны с формированием условий для опережающего развития экономики округа и созданием новых рабочих мест. Ее основным инструментом призвана стать ФЦП «Юг России» на 2014–2020 гг., стратегические задачи которой – строительство социальных объектов, повышение инвестиционной привлекательности субъектов СКФО и снижение безработицы.

Важная роль в развитии хозяйственного комплекса Ставрополя играет – у краевой «Программы социально-экономического развития Ставропольского края на 2010–2015 годы», основные цели которой связаны с инвестиционной активностью и инновационным развитием, формированием конкурентоспособной экономики. Однако, несмотря на активное использование в региональной политике программно-целевого инструментария, одной из главных проблем, сдерживающей ускоренное развитие экономики Ставропольского региона, остается дефицит бюджетных средств.

Опыт 2008–2014 годов показал, что программно-целевой подход к социально-экономическому развитию субъектов СКФО вряд ли имеет альтернативу. Но распыление ресурсов по различным программам и отсутствие координации усилий органов государственной власти могут привести к нарушению единства государственной политики на Северном Кавказе, неэффективному использованию бюджетных средств, росту коррупционных и других рисков.

**Ключевые слова:** Северо-Кавказский федеральный округ; Ставропольский край; программно-целевой подход; Государственная программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года»; Федеральная адресная инвестиционная программа; Федеральная целевая программа «Юг России»; «Программа социально-экономического развития Ставропольского края на 2010-2015 годы»; целевые индикаторы; инвестиции; приоритеты; стратегические задачи; эффективность.

## PRIORITY INVESTMENT PROJECTS IN THE STAVROPOL TERRITORY: PROGRAM-TARGET APPROACH

*MITROFANOVA I. V.,  
MITROFANOVA I. A.,  
BELYAEV A. A.*

### ABSTRACT

To show article purpose that, despite that in regions of the North Caucasus favorable conditions for development of the agrarian and industrial complex, tourism, power industry extracting are created and the processing branches, cardinally it wasn't succeeded to improve a social and economic situation in this district yet.

Investment priorities accepted in 2014. A state program “Development of North Caucasus federal district for the period till 2025” are connected with formation of conditions for the advancing development of economy of the district and creation of new

\* Статья подготовлена в Институте социально-экономических и гуманитарных исследований Южного научного центра Российской академии наук, проект «Тенденции социально-экономического развития в полиэтничном макрорегионе» (№ государственной регистрации 01201368166).

workplaces. Its main tool the FTP "the South of Russia" for 2014–2020, which strategic tasks – building of social objects, increase of investment appeal of subjects of North Caucasus federal district and decrease in unemployment is urged to become.

The important role in development of an economic complex of Stavropol Territory plays – at regional "Programs of social and economic development of Stavropol Krai for 2010–2015" which main objectives are connected with investment activity and innovative development, formation of competitive economy. However, despite active use in regional policy of program and target tools, one of the main problems constraining the accelerated development of economy of the Stavropol region there is a deficiency of budgetary funds.

Experience of 2008–2014 showed that program and target approach to social and economic development of subjects of North Caucasus federal district hardly has alternative. But dispersion of resources according to various programs and lack of coordination of efforts of public authorities can be led to violation of unity of a state policy in the North Caucasus, to inefficient use of budgetary funds, growth of corruption and other risks.

**Keywords:** North Caucasus federal district; Stavropol Krai; program and target approach; the State program "Development of North Caucasus federal district for the period till 2025"; the federal target program "South of Russia"; Federal address investment program; "Program of Social and Economic Development of Stavropol Krai for 2010-2015"; target indicators; investments; priorities; strategic tasks; efficiency.

Программно-целевое управление (ПЦУ) – один из наиболее распространенных и развивающихся методов управления бюджетными расходами. Первые элементы ПЦУ были разработаны в США в 1949 г. в системе планирования бюджета и позволяли связывать государственные расходы с ожидаемыми результатами. Широко применяют ПЦУ в бюджетном процессе Великобритания, Канада, Франция, Новая Зеландия и ряд других стран ОЭСР.

Использование программно-целевого метода в региональной политике вызвано необходимостью большей конкретизации и большей количественной определенности в постановке программных целей, направленных на комплексное улучшение социально-экономических индикаторов развития территорий [1, 2, 3].

Использование программно-целевого метода в региональной политике вызвано необходимостью большей конкретизации и большей количественной определенности в постановке программных целей, направленных на комплексное улучшение социально-экономических индикаторов развития территорий [1, 2, 3].

Программно-целевой подход при формировании базовых политик региона реализует так называемый программно-проблемный аспект, являясь эффективным средством управления решением масштабных проблем, не устранимых рутинными методами, которые традиционно использовались в практике территориального управления регионом [4, 5, 6].

Цепная система программ позволяет эффективнее проводить согласованную по уровням национальную социально-экономическую политику [7]. Причем диффузия федеральной программной поддержки на региональный и муниципальный уровни не должна восприниматься как «перекачка» государственных бюджетных ресурсов в нижние программные слои, она отражает инвестиционную помощь в решении назревших проблем территорий [8, 9, 10].

Попытки облечь бюджетные расходы в программный формат, привязав их к результатам, в России неоднократно предпринимались с начала 2000-х гг. На практике это удалось лишь частично сделать с инвестиционными расходами, посредством федеральных целевых программ (ФЦП).

Главные задачи использования ФЦП в практике бюджетного процесса: нацелить расходование бюджетных средств на достижение конкретных измеримых результатов и обеспечить эффективное

взаимодействие различных ведомств и негосударственных акторов для получения этих результатов [11]. Долгосрочный характер программ должен был гарантировать необходимое бюджетное финансирование за пределами бюджетного цикла.

Использование ФЦП привело к росту эффективности расходования средств бюджета, но качество реализации программ существенно различается и в числе очевидных недостатков некоторых из них следует указать отставание от графика выполнения заявленных целей, неполное выполнение программных мероприятий, трудности и задержки в привлечении запланированного внебюджетного финансирования. Задача осложняется фактическим отсутствием институтов и стандартизированных алгоритмов оценки эффективности ФЦП, включая анализ альтернативных вариантов достижения целей программ.

Ставропольский край формирует на территории Северо-Кавказского федерального округа наиболее благоприятную среду, в то время как на развитие других субъектов СКФО продолжают оказывать давление такие факторы, как неблагоприятная институциональная среда, сохраняющаяся экономическая отсталость, близость к зонам конфликтов и, как следствие, низкая инвестиционная привлекательность [12, 13].

По данным Международного рейтингового агентства Fitch Ratings<sup>1</sup>, долгосрочный рейтинг дефолта эмитента (РДЭ) в иностранной и национальной валюте для Ставропольского края оказался на уровне «ВВ» (спекулятивный рейтинг). Краткосрочный РДЭ в иностранной валюте подтвержден на уровне «В» (в высокой степени спекулятивный рейтинг).

Долгосрочный и краткосрочный рейтинги дефолта эмитента отражают способность своев-

<sup>1</sup> Международное рейтинговое агентство Fitch Ratings занимается предоставлением мировым кредитным рынкам независимых и ориентированных на перспективу оценок платежеспособности эмитентов долговых обязательств. Его исследования отражают риск невыплаты по долговому обязательству и влияют на величину процентной ставки, на стоимость и доходность долговых обязательств, то есть рейтинги отражают ожидания Fitch Ratings возможного банкротства того или иного субъекта.

ременно выполнять финансовые обязательства. Первый («ВВ») является показателем вероятности дефолта, второй («В») оценивает способность выполнять финансовые обязательства на относительно краткосрочную перспективу.

Национальный долгосрочный рейтинг получил отметку «АА-(rus)» (очень высокая кредитоспособность) с прогнозом «стабильный». Рейтинги уровня «АА» обозначают очень низкие ожидания по кредитным рискам и очень высокую способность своевременно погашать финансовые обязательства.

Кроме того, согласно выводам экспертов агентства Fitch Ratings, экономика края на фоне других регионов страны достаточно слаба, однако меньше зависит от внешних рынков. Ожидается, что в 2015 г. долги края останутся на высоком уровне из-за вложений в социальную сферу, дефицит бюджета составит 6 – 8% от суммы доходов, но в среднесрочной перспективе край заметно сократит долги [14].

Одним из важнейших инструментов региональной экономической политики являются целевые федеральные и региональные программы. С 2001 по 2014 гг. в экономику и социальную сферу регионов СКФО (за исключением Чеченской Республики) было инвестировано 2 трлн рублей. Средства на реализацию федеральной адресной инвестиционной программы и федеральных целевых программ, действующих на территории округа, превысили за этот период 200 млрд рублей. За последние несколько лет в отношении северокавказских республик был принят «ряд системных решений»: созданы специальные институты развития, выделены особые экономические зоны и т.д. [15, 16]. Только по инвестиционным программам естественных монополий в СКФО сегодня реализуется более 100 крупных проектов общей стоимостью свыше 115 млрд рублей. Это дало положительный результат темпы прироста валового регионального продукта на Кавказе выше, чем в среднем по стране: если в 2003 году ВРП округа составлял 220 млрд рублей, то в 2012-м – более 1,215 трлн рублей [17], хотя темпы роста по субъектам СКФО существенно отличаются [18].

На Северном Кавказе сформированы благоприятные условия для развития агропромышленного комплекса, туризма, электроэнергетики, добывающих и обрабатывающих отраслей [19, 20]. По прогнозам Министерства регионального развития РФ (МРР РФ)<sup>2</sup>, к 2025 г. будет создано более 400 тыс. новых рабочих мест в субъектах СКФО, а ежегодный объем инвестиций возрастет до 2 трлн рублей, объем ВРП достигнет 6 трлн рублей [21].

*Федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП)*. Как известно, каждую осень Правительство РФ вместе с проектом федерального бюджета утверждает «Федеральную адресную инвестиционную программу» (ФАИП). В этом

документе суммируются самые затратные стройки, которые будут финансироваться из бюджета на будущий год. Так, на 2015 г. Правительством РФ запланированы средства на бюджетные инвестиционные проекты в сумме 4,5 млрд. рублей. Инвестиции расписаны до 2020 года, поэтому и региональные власти принимают такие же локальные адресные программы.

По заявлению Правительства РФ, бюджетные инвестиции должны быть направлены в проекты, связанные с повышением качества инвестиционного и предпринимательского климата, а отнюдь не на расходы, создающие конкуренцию частным инвестициям, напротив, бюджетные инвестиции должны стимулировать рост частных инвестиций, способствовать формированию современной инженерной и транспортной инфраструктуры. Этим можно объяснить ужесточение критериев отбора проектов, претендующих на бюджетные инвестиции.

Так, в рамках ФАИП в 2014 г. Ставрополью было выделено около 7 млрд. рублей. В числе наиболее крупных объектов и мероприятий края, построенных за счет бюджетных инвестиций: возведенных за счет бюджетных инвестиций: новая ветка федеральной автотрассы «Кавказ» (780 млн. рублей); противопоаводковые мероприятия (260 млн. рублей); реконструкция Невинномысского канала (103 млн. рублей); IV очередь Большого Ставропольского канала<sup>3</sup> (103 млн. рублей); модернизация инфраструктуры Северо-Кавказского федерального университета (190 млн. рублей); реконструкция международного аэропорта «Минеральные Воды» (290 млн. рублей).

Но не все из запланированных в рамках ФАИП проектов были профинансированы, и далеко не всегда это – вина региональных властей. Так, например, Министерство транспорта РФ должно было освоить 1,2 млрд. рублей на реконструкцию олимпийской базы в верхней части Кисловодского курортного парка, но средства до Ставропольского края не дошли... Вследствие слабой координации действий федеральных министерств и ведомств возникают проблемы, связанные со сроками освоения бюджетных инвестиций [22].

*Государственная программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года»*. Пока кардинально улучшить социально-экономическую ситуацию на Северном Кавказе не удалось. В апреле 2014 г. Правительством РФ была утверждена Государственная программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года» [23], аналогов которой именно как территориальной программе развития в России не существует, а потому на нее возлагаются особые надежды.

Ключевая цель этой государственной программы – формирование условий для опережаю-

<sup>2</sup> В сентябре 2014 г. по решению Правительства РФ Министерство регионального развития было расформировано.

<sup>3</sup> Эти работы переходящие, ввести в строй всю IV очередь Большого Ставропольского канала планируют к 2020 году.

щего развития экономики округа и создание новых рабочих мест. На достижение этой цели направлены три из 11 подпрограмм: развитие инвестиционной привлекательности округа, развитие региона Кавказских Минеральных вод, а также развитие туристического кластера. Так, только проекты, связанные с развитием туристического кластера и региона Кавказские Минеральные Воды, позволят трудоустроить 113 тыс. чел. [24].

В рамках государственной программы на повышение инвестиционной активности СКФО будут направлены различные инструменты государственной поддержки – софинансирование из вышестоящего бюджета, государственные гарантии, субсидирование процентных ставок, имущественные взносы, региональные налоговые льготы. Важной функцией госпрограммы должна стать увязка инвестиционных программ естественных монополий с крупными проектами частного сектора.

По расчетам МРР РФ, финансирование госпрограммы будет преимущественно осуществляться из внебюджетных источников. На реализацию мероприятий на первом этапе (2013–2015 гг.) будет направлено 476,6 млрд рублей (из них 33,6 млрд – из федерального бюджета и 6 млрд рублей – из региональных). Финансирование на 2016–2020 гг. составит более 1,318 трлн рублей (201,1 млрд рублей и 7,1 млрд рублей – из федерального и регионального бюджетов соответственно).

На период 2021–2025 гг. средств из федерального бюджета уже не предусмотрено, всего же в этот период запланировано привлечь 737,5 млрд рублей инвестиций (из них 2,5 млрд рублей – из региональных бюджетов).

На реализацию программных мероприятий в Ставропольском крае в рамках государственной программы развития СКФО до 2025 года планируется направить почти 650 млрд рублей, с учетом внебюджетных источников, что позволит реализовать 31 проект в сфере образования, 19 проектов коммунальной инженерной инфраструктуры, 17 – здравоохранения, 15 – транспортной инфраструктуры, 7 – по сохранению природных лечебных ресурсов и 8, направленных на обустройство парковых территорий городов-курортов.

Всего в рамках программы будет реализовано более 70 приоритетных для краевой экономики инвестиционных проектов, в том числе 40 – в курортно-туристической сфере [25].

ФЦП «Юг России». В конце 2013 г. Правительством РФ была утверждена очередная ФЦП «Юг России» на 2014–2020 гг., функциональное назначение которой – стать *основным инструментом реализации государственной программы развития СКФО*.

В перечень субъектов – участников федеральной целевой программы «Юг России» – Ставропольский край был включен в сентябре 2012 г. Итоги реализации предыдущей ФЦП «Юг России» (2008–2013 гг.) показали, что именно эта про-

грамма оказала наибольшее влияние на создание условий для сбалансированного социально-экономического развития субъектов СКФО. Это позволило получить из федерального бюджета более 2 млрд рублей, которые направлены в 2013 г. на финансирование четырех объектов инженерной инфраструктуры Кавказских Минеральных Вод, имеющих высокую социально-экономическую значимость.

Так, в 2012 г. в целях обеспечения региона Кавказских Минеральных Вод стабильным водоснабжением и водоотведением в соответствии с поручением Правительственной комиссии по социально-экономическому развитию СКФО возобновлено финансирование за счет средств федерального бюджета объектов в Ставропольском крае, ранее незавершенных в рамках ФЦП «Юг России (2002–2006 гг.)»: прокладка 2-й нитки междугородного канализационного коллектора Кисловодск – Ессентуки – Пятигорск; водовод от очистных сооружений Кубанского районного водопровода до головной насосной станции в г. Пятигорске; строительство резервуара на 10000 куб. метров воды в г. Минеральные Воды; путепроводная развязка на 61 км железной дороги Минеральные Воды – Кисловодск Северо-Кавказской железной дороги. Для завершения строительства указанных объектов в 2014 г. было запланировано привлечь в рамках программы еще 778 млн рублей, что позволит частично решить проблемы развития Кавказских Минеральных Вод, связанные с низкой мощностью существующих систем водоснабжения и водоотведения [26, 27].

Как известно, уже во втором своем варианте ФЦП «Юг России» охватывала только регионы СКФО. И в новой ФЦП, рассчитанной на период 2014–2020 гг., субъекты этого округа получают из федерального бюджета 172 млрд рублей (18 млрд – из региональных бюджетов) [28]. Из них 69 млрд рублей пойдут на строительство школ, 44 млрд – на здравоохранение, 40 млрд – на инженерные сети, 11 млрд – на развитие туристического кластера [29].

На первом этапе (2014 – 2016 гг.) за счет средств ФЦП «Юг России (2014 – 2020 гг.)» будут решаться три ключевых задачи. Первая – строительство школ и решение проблемы обучения учеников в три смены. Для решения этой задачи Ставропольскому краю из федерального бюджета выделяют 27,2 млрд рублей, еще 2,7 млрд запланированы из средств краевого бюджета. В ближайшие три года на эти средства в г. Ставрополе построят медицинский центр на 720 посещений в смену и 3 школы на 2770 мест.

Вторая задача – повышение качества и доступности медицинских услуг, развитие санаторно-курортной сферы. Важнейшим мероприятием новой программы станет создание многопрофильного медицинского кластера в регионе Кавказских Минеральных Вод, в который войдут учреждения санаторного лечения и отдыха. Этот проект планируется реализовать на основе механизмов

частно-государственного партнерства с привлечением крупных внебюджетных инвестиций. Причем в рамках ФЦП «Юг России» принята отдельная подпрограмма «Развитие региона – агломерации Кавказские Минеральные Воды». В ближайшие три года будет выделено 7 млрд. рублей, в т.ч. 670 млн. рублей – из бюджета края. Эти средства будут направлены на создание и развитие инновационного медицинского кластера, миссия которого – стать центром опережающего экономического и научного роста.

Третья задача – повышение инвестиционной привлекательности субъектов СКФО и снижение безработицы. В частности, планируется завершить инфраструктурные проекты, которые не удалось

профинансировать до конца за счет средств предыдущих ФЦП «Юг России», они связаны с обеспечением региона Кавказские Минеральные Воды стабильным водоснабжением и водоотведением. Очевидна инфраструктурная направленность инвестиционных приоритетов ФЦП «Юг России».

На втором этапе реализации программы в 2017 – 2020 гг. акцент будет сделан на стимулировании инвестиционного спроса, снижении дотационности субъектов СКФО, мероприятиях, направленных на развитие экономики и социальной сферы. Некоторые целевые индикаторы развития Ставрополья в рамках ФЦП «Юг России (2014 – 2020 гг.)» представлены в табл. 1.

Таблица 1.

Некоторые целевые индикаторы ФЦП «Юг России» (2014 – 2020 гг.) по Ставропольскому краю

№	Индикатор	Ожидаемый результат	Годы						
			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1.	ВРП, млрд. руб.	771,5	467,3	515,4	572,0	592,0	659,3	711,5	771,5
2.	Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных инвестиций), млрд. руб.	397,6	144,6	163,8	192,5	239,6	286,5	348,6	397,6
3.	Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета, млрд. руб.	90,2	67,5	71,5	75,2	78,0	81,8	85,4	90,2
4.	Уровень безработицы в среднем за год, %	1,2	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2
5.	Удельный вес населения с ден. доходами ниже региональной величины прожит. мин. в общей числен. насел. края, %	13,3	14,7	14,7	14,4	14,2	13,9	13,4	13,3
6.	Среднедушевые денежные доходы населения в месяц, руб.	31995,7	18866,0	19978,2	21664,5	23451,2	25784,3	27984,2	31995,7
7.	Охват детей дошкольным образованием по отношению к численности детей соответст. возраста, %	70,4	57,0	58,0	62,0	65,9	68,2	69,3	70,4
8.	Обеспеченность амбулаторно-поликлиническими учреждениями на 10 тыс. человек населения, посещ. в смену	204,8	173,6	174,2	175,1	176,1	179,9	182,1	204,8
9.	Обеспеченность населения больничными койками на 10 тыс. человек населения, коек	109,5	72,4	74,4	76,2	78,9	81,5	84,5	109,5
10.	Физический износ сетей коммунальной структуры, %	57,6	69,2	68,3	67,4	65,8	63,9	61,5	57,6

Составлено по: Программа ФЦП «Юг России (2014–2020 гг.)». Общая информация. – Режим доступа: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2017/417?yover=2014>

*Программа социально-экономического развития Ставропольского края на 2010–2015 гг.* Согласно паспорту другого стратегического документа пространственного развития, а именно краевой «Программы социально-экономического развития Ставропольского края на 2010–2015 гг.» [30], основные цели в сфере инвестиций и инновационного развития конкурентоспособной и эффективной экономики Ставропольского края: повышение конкурентоспособности краевой экономики, устойчивое, равномерное и сбалансированное развитие территориальных экономических кластеров; развитие депрессивных и отстающих территорий Ставропольского края за счет местных инициатив; усиление стратегических позиций региона в аграрном и промышленном комплексах РФ и др.

С 01.01.2015 года в г. Ставрополе начал работать филиал Главгосэкспертизы по СКФО. Назначение этого ведомства – согласование проектов объектов, финансируемых из федерального бюджета. Это важное организационное решение, так как до сих пор все строительные объекты ЮФО и СКФО обслуживал один филиал в г. Ростове, что создавало огромные очереди, а пока заказчики в лице муниципалитетов и региональных министерств ждали согласований уже разработанных проектов, деньги «утекали» [31, 32].

В 2015 г стали меняться подходы к формированию КАИП. Финансировать будут лишь те стройки, у которых уже утверждена проектно-сметная документация, и, что желательно, у которых есть федеральное софинансирование.

В рамках КАИП в краевом бюджете запланированы инвестиции на 2015 г. в сумме 4,5 млрд рублей, из которых 2,2 млрд выделено на дороги., а основная часть этих средств будет получена в виде субсидии из федерального бюджета. Так Ставрополью компенсируют средства, недополученные из-за того, что Правительство РФ отказалось повышать в 2015 г. акцизы на алкоголь и бензин.

Но следует заметить, что в планах правительство края речь идет не столько о строительстве новых дорог, сколько о реконструкции существующих автотрасс общей протяженностью более 20 км. Единственное исключение – это новая дорога длиной 12 км, которая свяжет Новоалександровский и Красногвардейский районы (между поселками Штурм и Дружба).

Другой приоритет – социальная сфера. В 2015–2016 гг. из краевой казны выделят почти 440 млн рублей на строительство нового перинатального центра в Таманском лесу Ставрополя; еще 205 млн рублей – на строительство поликлиники с травмпунктом и подстанцией «скорой» на ул. Доваторцев, причем основная доля ассигнований в сумме 2,2 млрд рублей выделяется из федерального бюджета в рамках ФЦП «Юг России»).

Бюджетные деньги в 2015 г. пойдут и на перманентные проекты: около 6 млн. выделено на завершение реставрации краевой библиотеки; 130 млн рублей – на комплексную экологическую реабили-

тацию Новотроицкого водохранилища. В дополнение к федеральным средствам около 80 млн рублей из краевого бюджета выделяется на противопаводковые и берегоукрепительные мероприятия.

В рамках реконструкции международного аэропорта в г. Ставрополе появится новая взлетно-посадочная полоса и новый терминальный комплекс. Как уже отмечалось, средства на обновление взлетной полосы выделяют федеральный бюджет, на терминал – инвестор аэропорта (компания «Авиасервис») и краевой бюджет в рамках КАИП (225 млн рублей).

В 2015–2017 гг. более 600 млн рублей выделяется в виде субсидий сельским муниципалитетам на реконструкцию и строительство местных дорог. На прокладку инженерных сетей в отдаленных районах края в 2015 г. заложено 175 млн рублей в рамках государственной программы «Устойчивое развитие села», в том числе 24 млн. рублей – на новые газопроводы, и это с учетом того, что Ставропольский край – в числе самых газифицированных регионов России.

Порядка 60 млн рублей выделено на ремонт сельских школ, 147 млн рублей – на спортивные сооружения, причем большую часть средств вносит Министерство спорта РФ), еще около 1,1 млрд рублей – на строительство новых детских садов в городах и селах Ставрополья. В планах 2015 г. – строительство четырех новых школ на 3300 мест в гг. Ставрополе и Пятигорске, где сегодня школьники вынуждены учиться в три смены [22].

Согласно прогнозам Министерства экономики Ставропольского края, в среднесрочной перспективе объем произведенной на предприятиях Ставрополья продукции увеличится с 1 до 1,3 трлн рублей. Ожидается рост показателей практически всех отраслей экономики, однако с поправкой на инфляцию, например, в строительстве физические объемы даже снизятся. Близким к нулевому может оказаться и рост производства в сельском хозяйстве (по статистике «плюсом» он пойдет только за счет удорожания продукции).

Несмотря на ужесточение условий привлечения инвестиций и кредитов, ожидается рост промышленного производства в 2015 г. на 11%, что в основном связано с запуском крупнейшего в крае завода «Ставролен» (г. Буденновск).

Сельское хозяйство по-прежнему остается экономической основой хозяйственного комплекса края. И хотя рынок сельскохозяйственной продукции неэластичен и мало восприимчив к внешним факторам, на развитии АПК сказывается и деградация почв, отсутствие инноваций и инвестиций, медленная скорость технологического перевооружения.

В ближайшие три года в экономику Ставрополья планируется привлечь более 50 млрд рублей инвестиций, но в основном за счет внутренних резервов предприятий.

Один из главных ингибирующих экономику Ставрополья факторов – дефицит бюджетных

средств. Так, к 2017 г. расходы краевой казны вырастут с 99 до 110 млрд рублей, причем все они дежурно уйдут на текущие нужды. Рост доходной части бюджета составит 5% ежегодно, но обеспечиваться он будет не за счет расширения налогооблагаемой базы (например, появления новых производств и предприятий), а в основном за счет введения новых налогов. В планах правительства Ставрополья – ввести в 2015 г. в налог на имущество для торговых площадей более 500 кв.м., сумма которого будет рассчитываться в зависимости от кадастровой стоимости.

Увеличатся ставки налогов на имущество для естественных монополий (в частности, трубопроводов и железных дорог) с 0,7% до 2,2%. Вырастут до 15% акцизы на алкоголь и до 16% – на горюче-смазочные материалы, что будет способствовать привлечению в краевой бюджет дополнительных 1,2 млн рублей.

Однако введение новых видов налогов – непопулярная, мягко говоря, мера, как, впрочем, и увеличение ставок по уже существующим, что, как показывает практика, далеко не всегда приводит к увеличению встречных налоговых поступлений в бюджет из-за сужения налоговой базы. Так, например, краевой дорожный фонд, пополнение которого происходит за счет наполняется акциза на ГСМ, несмотря на повышение акциза, по прогнозам Министерства финансов Ставропольского края, сократится на 900 млн. рублей из-за деформации структуры спроса.

Но только новые стройки в крае потребуют 3,5 млрд рублей, причем сверх тех расходов, что уже утверждены бюджетом. В том числе 2,7 млрд рублей необходимо на окончание строительства детсадов (их в крае заложено уже 21). Кроме того, на условиях софинансирования должны быть завершены объекты, предусмотренные ФЦП «Юг России» (поликлиника в Юго-Западном районе г. Ставрополя и новые школы), строительство перинатального центра и ремонт взлетно-посадочной полосы в аэропорту «Шпаковское». Только на содержание новых детсадов требуется 550 млн. рублей ежегодно и еще около 250 млн рублей – многофункциональных центров «одно окно» (МФЦ).

Дополнительные средства в сумме порядка 300 млн. рублей потребуются на кадастровую оценку и инвентаризацию земель края, субсидии на оплату коммунальных услуг для малоимущих, программу расселения из ветхого и аварийного жилья. Кроме того, в 2015 г. федеральный центр перекладывает на краевой бюджет расходы по реализации программы оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в сумме около 80 млн рублей.

Таким образом, дополнительные расходы, не учтенные при составлении бюджета края на 2015 г., составят порядка 5,5 млрд рублей, что на 500 млн рублей, чем может позволить себе краевое правительство. А поскольку Бюджетный кодекс строго

лимитирует предельный размер бюджетных трат, то выход один – новые кредиты. Однако уже сейчас размер государственного долга Ставрополья приблизился к пределу – 42 млрд рублей, что составляет 85% от собственных доходов [28].

Таким образом, стратегическое программирование обладает проактивным потенциалом обеспечения консолидации, интеграции и конкурентоспособности регионов, что выражается в способности направлять ресурсы на решение проблем «программной природы», еще не вошедших в структуру интересов звеньев мезоэкономики, которые не могут быть решены рутинными управленческими методами. В числе таких проблем: совместное освоение и использование природных ресурсов; модернизация инфраструктуры; развитие региональных товарных рынков; инновационное обновление отраслей специализации; создание условий для интеграционного взаимодействия субъектов макрорегиона; снижение масштабов теневой экономики, сокращение различий в уровнях социально-экономического развития субъектов макрорегиона. Кумулятивным эффектом их решения должен стать существенный рост уровня и качества жизни населения [26].

Однако понятно, что в условиях новых экзогенных глобальных вызовов (падение мировых цен на нефть, экономические санкции), а также эндогенных угроз, обусловленных структурными, инвестиционными рисками, дефицит бюджета неминуем, а, следовательно, неизбежно фронтальное сокращение государственных расходов и объемов бюджетных инвестиций.

В условиях жесткой бюджетной экономии Правительство РФ вынуждено сегодня менять подход к финансированию государственных целевых программ. В конце июля 2015 г. на заседании правительственной комиссии по развитию СКФО Министерством по делам Северного Кавказа была представлена новая редакция госпрограммы, согласно которой средства на нее урезаются почти на 10–17%, причем сокращаются и расходы социального характера в пользу инвестиций в развитие местной налоговой базы. Особый акцент сделан на привлечении частных инвестиций в северо-кавказский макрорегион, что предполагает более активное участие институтов развития. В рамках программы предусмотрены субсидирование ставок и помощь в создании инфраструктуры, что крайне важно для частных инвесторов, особенно на Северном Кавказе.

Если действующая редакция госпрограммы предусматривала бюджетное инвестирование в 2016–2020 гг. в объеме 164 млрд рублей, то в новой версии – 150 млрд рублей, а реализация инвестиционных проектов будет построена на механизме софинансирования в соотношении 40% – бюджетные инвестиции и 60% – частные. Однако в зависимости от сложности проекта, пропорции могут меняться.

Для каждого субъекта СКФО будет разработана

отдельная подпрограмма. Сейчас находится в разработке подпрограмма развития Дагестана. «Каркасы» же подпрограмм по каждому из субъектов должны быть сформированы к середине декабря 2015 г.

Кроме того, в рамках новой версии госпрограммы развития СКФО внедряется принцип конкуренции субъектов, когда эффективность работы и качество формирования инвестиционного климата будут непосредственно влиять на получение федеральных денег регионами, что усилит позиции федеральных ведомств [33, 34].

Опыт 2008–2014 гг. показал, что схемы и порядки разработки целевых программ как на государственном уровне, так и на уровне конкретного региона (Ставропольского края) ориентированы преимущественно на параллельное и независимое решение проблем разной природы и масштабов на основе использования доступных ресурсов. Необходима переориентация на социально-экономические приоритеты с определением необходимых реперных (требующих коррекции) точек и полюсов, центров ответственности, концентрации факторов роста при адекватном распределении ресурсов, целевом формировании их критической массы, внедрении мониторинга и оценки эффективности их использования.

Однако, по мнению авторов, ПЦУ социально-экономическим развитием субъектов СКФО вряд ли имеет сегодня альтернативу. Безусловно, меры государственной поддержки в округе могут быть инициированы отдельными постановлениями Правительства РФ, а решение некоторых вопросов будет отведено ведомственным программам. Не системный подход к расходованию средств федерального бюджета на развитие не только Ставрополья, но и всех субъектов СКФО, диверсификация ресурсов по различным программам и отсутствие координации усилий органов государственной власти, направленных на сбалансированное социально-экономическое развитие регионов Северного Кавказа, могут привести к нарушению единства государственной политики на территории округа, неэффективному использованию бюджетных средств и росту коррупционных и иных рисков [35; 36]. В итоге это может привести к не достижению целевых показателей и индикаторов государственной программы РФ «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года» и других целевых программ.

Необходима координация государственных усилий по обеспечению экономического роста и решению острых социальных проблем регионов СКФО, а также стратегическое единство решений, принимаемых на всех уровнях исполнительной власти; аккумуляция и координация расходов бюджетов всех уровней на реализацию Государственной программы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года», планирование бюджетных расходов и контроль за ними; обеспечение финансовой дисциплины, прозрачности государственной политики на Северном Кав-

казе и рационального использования федеральных ресурсов; формирование долгосрочной бюджетной стратегии СКФО, которая будет служить ориентиром для развития отраслей экономики округа.

Действующие модели организации бюджетных инвестиций в России не соответствуют сегодня потребностям хозяйства. Поэтому стратегической задачей «кризисной реконструкции» федерального и региональных бюджетов в условиях глобальных вызовов (падение цен на нефть, международные экономические санкции и т.д.) должен стать аудит именно инвестиционного блока государственных расходов – ФЦП и ФАИП. По мнению экспертов, одним из направлений развития ПЦУ бюджетными расходами должно стать включение в ФЦП расходов на содержание создаваемых имущественных объектов, находящихся в федеральной собственности. Для этого временной лаг планирования в рамках долгосрочных целевых программ должен быть расширен до продолжительности жизненного цикла создаваемого объекта государственного имущества.

### Список литературы

1. Аганбегян А. Г., Шнипер Р. И. Региональные комплексные программы (на примере Сибири) // Программно-целевое управление социалистическим производством. Вопросы теории и практики / Ред. кол. А.Г. Аганбегян, Б.З. Мильнер, Г.Х. Попов. – М.: Экономика, 1980. – С. 83 – 110.
2. Бандман М. К., Есикова Т. Н., Малов Ю. В. Логика разработки программы развития проблемного региона // Географические основы типологии регионов для формирования региональной политики России. – М., 1995. – С. 24 – 33.
3. Климанов В. В. Региональные системы и региональное развитие в России. – М.: УРСС, 2003. – 296 с.
4. Курченков В. В., Матюхина К. Ю. Использование программно-целевого метода управления устойчивым развитием региона // Региональная экономика. Юг России. – 2014. – № 1. – С. 122 – 127.
5. Селютин В. В., Горшкова А. Н., Ушканова Е. В. Методологические аспекты стратегического планирования развития региональных систем // Региональная экономика. Юг России. – 2014. – № 1. – С. 105 – 113.
6. Максимова И. В. Актуальные аспекты разработки и реализации целевых программ социально-экономического развития региона // Региональная экономика. Юг России. – 2013. – № 2. – С. 107 – 114.
7. Митрофанова И. В., Жуков А. Н. Трансформация роли и видов целевых программ развития территорий // Региональная экономика. Юг России. – 2012. – №13.
8. Иванов Н. П., Чепрасов Е. В. Изменение инвестиционного климата в регионах ЮФО в 2010–2013 гг. // Региональная экономика. Юг России. – 2013. – № 2. – С. 73 – 78.



9. *Иванов Н. П.* Системные параметры экономической динамики региона // Вестник Института дружбы народов Кавказа. Теория экономики и управления народным хозяйством. – 2008. – №1 (5). – С. 65 – 77.
10. *Дружинин А. Г.* Адаптивное развитие Юга России в динамичном, фрагментарном и конкурентном мире: актуальные проблемы и приоритеты // Современные проблемы экономической безопасности на Юге России. Южно-российское обозрение. – 2008. – № 50. – С. 6 – 21.
11. *Ивантер А.* Мейнстрим заминирован // Эксперт. – 2015. – № 17 (943). – Режим доступа: <http://expert.ru/expert/2015/17/mejstrim-zaminirovan/>
12. *Киселева Н.Н., Орлянская А.А.* Модернизация государственного управления как условие расширенного воспроизводства в регионах СКФО // Региональная экономика. Юг России. – 2015. – № 2. – С. 18 – 24.
13. *Колесников Ю. С., Дармилова Ж. Д.* Ресурсы модернизации многоукладной экономики Юга России // Проблемы прогнозирования. – 2009. – № 1. – С. 60 – 74.
14. *Кржижа А.* Рейтинговые замеры // Открытая газета. – 2014. – №22 (615). – Режим доступа: <http://www.opengaz.ru/stat/rejtingovye-zamery>.
15. *Липина С. А.* Северо-Кавказский регион: стратегия экономического роста // Региональная экономика. Юг России. – 2012. – № 13. – С. 250 – 258.
16. *Сахтуева М. В., Сахтуева Е. В.* Проблемы выбора отраслевых и территориальных приоритетов развития субъектов СКФО // Региональная экономика. Юг России. – 2012. – № 13. – С. 269 – 274.
17. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014: Стат. сборник / Росстат. – М., 2014. – С. 347.
18. Туристическая фишка // Вестник «Северный Кавказ». – Режим доступа: <http://www.severnykavkaz.ru/articles/kavkazskiy-taymer/2013/#/418>.
19. *Жантудуева Х. М.* Ресурсы модернизации социоэкономического комплекса Северо-Кавказского макрорегиона // Региональная экономика. Юг России. – 2015. – № 1. – С. 40 – 52.
20. *Сухарев О. С.* Структурная политика и система стратегического планирования // Инвестиции в России. – 2009. – № 10. – С. 3 – 8.
21. *Фетисов Г. Г., Гришина И. В., Марков К. В., Михеева Н. Н., Полянев А. О., Разбегин В. Н.* Концепция стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на долгосрочную перспективу // Современные производительные силы. – 2012. – № 1. – С. 40 – 47.
22. *Ярыгин В.* Несмотря ни на что, будем идти вперед и дальше! // Открытая газета. – 2014. – № 44 (637). – Режим доступа: <http://www.opengaz.ru/stat/nesmotrya-ni-na-chto-budem-iditi-vperyod-i-dalshe>.
23. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года»: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014г. №309 // Информационно-правовой портал Гарант.ру. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544202/>.
24. Правительство приняло программу развития Северного Кавказа до 2025 года. – Режим доступа: [http://fedpress.ru/news/polit\\_vlast/news\\_polit/1355395181-pravitelstvo-prinyalo-programmu-razvitiya-severnogo-kavkaza-do-2025-goda](http://fedpress.ru/news/polit_vlast/news_polit/1355395181-pravitelstvo-prinyalo-programmu-razvitiya-severnogo-kavkaza-do-2025-goda).
25. Программа ФЦП «Юг России (2014–2020 гг.)». Общая информация. – Режим доступа: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2017/417?yover=2014>.
26. *Митрофанова И. В.* Стратегическое программирование развития макрорегиона. – Ростов-на-Дону: Изд-во Южного научного центра РАН, 2009
27. Ставрополью в рамках госпрограммы развития СКФО до 2025 года выделяется до 650 млрд рублей. – Режим доступа: <http://www.memo.ru/d/145978.html>.
28. *Чаблин А.* Толчок вперед // Открытая газета. – 2014. – №5 (598). – Режим доступа: <http://www.opengaz.ru/stat/tolchok-vpered>.
29. О федеральной целевой программе «Юг России (2014–2020 годы)» (с измен. на 14 марта 2015г.): Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2013г. № 1297. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/499069302>.
30. Программа социально-экономического развития Ставропольского края на 2010–2015 годы: утверждена Законом Ставропольского края от 24.12.2010г. № 109-кз (в ред. Законов Ставропольского края от 12.04.2012 № 36-кз, от 12.05.2012 № 52-кз, от 30.07.2013 № 73-кз, от 10.10.2014 № 96-кз). – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/461500427>.
31. *Киселева Н. Н., Орлянская А. А.* Инновации в системе государственного управления Северо-Кавказского федерального округа // Вопросы управления. – 2015. – № 1 (13). – С. 18 – 23.
32. *Жихаревич Б. С.* Территориальное стратегическое планирование: теория и практика // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 3 (79). – С. 303 – 306.
33. *Крючкова Е., Бутрин Д.* Госпрограмма развития Северного Кавказа перестанет быть социальной. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2778380>
34. *Крючкова Е.* Минфин намерен сэкономить на госпрограммах. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2777867>
35. *Жихаревич Б. С., Жунда Н. Б., Русецкая О. В.* Заявленные и реальные приоритеты региональных и местных властей: подход к выявлению и сопоставлению // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 2. – С. 108 – 132.
36. *Петрова Е. А., Воронин А. А., Калинина А. Э., Шевандрин А. В.* Проблемы устойчивого развития и оценки эффективности территориального управления в зарубежной и отечественной практике // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. – 2014. – № 2. – С. 6 – 21.