



DOI: <http://dx.doi.org/10.15688/jvolsu3.2015.4.9>

УДК 332.1

ББК 65.23

## ПРОГРАММНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ БЮДЖЕТНОГО ИНВЕСТИРОВАНИЯ В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ <sup>1</sup>

**Инна Васильевна Митрофанова**

Доктор экономических наук, профессор,  
главный научный сотрудник,  
Институт социально-экономических и гуманитарных исследований ЮНЦ РАН  
mitrofanova@volsu.ru  
просп. Чехова, 41, 344006 г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

**Аннотация.** В статье анализируется опыт применения программно-целевой методологии в практике стратегического территориального менеджмента в Ставропольском крае – регионе, который является катализатором экономического роста в Северо-Кавказском федеральном округе. 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.

Методологической основой решения поставленных авторами задач стала реализация диалектических принципов исследования в рамках системного и эволюционного подходов; использован креативный синтез общенаучных и специфических методов исследования: субъектно-объектный, структурно-функциональный, компаративный и другие виды анализа, а также метод экспертных оценок.

Инвестиционные приоритеты принятой в 2014 г. Государственной программы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 г.» 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 краевая «Программа социально-экономического развития Ставропольского края на 2010–2015 гг.», 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, сдерживающих ускоренное развитие экономики Ставропольского региона, остается дефицит бюджетных средств. Сегодня размер государственного долга Ставрополя приблизился к пределу – 42 млрд рублей. Опыт 2008–2014 гг. 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:** программно-целевой подход, Государственная программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 г.», федеральная це-

левая программа «Юг России», «Программа социально-экономического развития Ставропольского края на 2010–2015 гг.», целевые индикаторы, инвестиции, эффективность.

Попытки облечь бюджетные расходы в программный формат, привязав их к результатам, в России неоднократно предпринимались с начала 2000-х годов. 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. 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, лишь частичное осуществление 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 [4; 5; 7].

По данным Международного рейтингового агентства Fitch Ratings, долгосрочный рейтинг дефолта эмитента (РДЭ) в иностранной и национальной валюте для Ставропольского края оказался на уровне «ВВ» (спекулятивный рейтинг). Краткосрочный РДЭ в ино-

странной валюте подтвержден на уровне «В» (в высокой степени спекулятивный рейтинг).

Долгосрочный и краткосрочный рейтинг дефолта эмитента отражают способность своевременно 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 [9].

Одним из важнейших инструментов региональной экономической политики являются целевые федеральные и региональные программы. С 2001 по 2014 г. в экономику и социальную сферу регионов СКФО (за исключением Чеченской Республики) было инвестировано 2 трлн 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. [11; 20]. Только по инвестиционным программам естественных монополий в СКФО сегодня реализуется более 100 крупных проектов общей стоимостью свыше 115 млрд рублей. Это дало положительный результат: если в 2003 г. ВРП округа составлял 220 млрд рублей [22], то в 2012-м – более 1,215 трлн рублей [19, с. 347], хотя темпы роста по субъектам СКФО существенно отличаются.

На Северном Кавказе сформированы благоприятные условия для развития АПК, электроэнергетики, добывающих и обрабатывающих отраслей [1; 4]. По прогнозам Министерства регионального развития РФ (МРР РФ)<sup>2</sup>, к 2025 г. в субъектах СКФО будет создано более 400 тыс. новых рабочих мест, а ежегодный объем инвестиций возрастет до 2 трлн рублей, объем ВРП достигнет 6 трлн рублей [8].

**Федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП).** Каждую осень Правительство РФ вместе с проектом федерального бюджета утверждает 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 г., поэтому и региональные власти принимают локальные адресные программы.

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.

В рамках ФАИП в 2014 г. Ставрополью было выделено около 7 млрд рублей. В числе наиболее крупных мероприятий и объектов края, 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); реконструкция международного аэропорта «Минеральные Воды» (290 млн рублей); и др.

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 Кис-

ловодском курортном парке, но средства до Ставропольского края не дошли... Вследствие слабой координации действий федеральных министерств и ведомств возникают проблемы, связанные со сроками освоения бюджетных инвестиций [25].

**Государственная программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года».** В апреле 2014 г. Правительством РФ была утверждена Государственная программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года» [14], на которую возлагались особые надежды. Ее ключевая цель – формирование условий для опережающего развития экономики округа и создания новых рабочих мест. На достижение этой цели направлены 3 из 11 подпрограмм: рост инвестиционной привлекательности округа, развитие региона Кавказские Минеральные Воды и туристического кластера. Так, только проекты, связанные с развитием туристического кластера и региона Кавказские Минеральные Воды, позволят трудоустроить 113 тыс. человек [15].

В рамках госпрограммы на повышение инвестиционной активности СКФО 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.) 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 госпрограммы планируется направить около 650 млрд рублей (с учетом внебюджетных источников), что позволит реализовать 31 проект в сфере образования, 19 проектов – в области коммунальной и инженерной инфраструктуры, 17 – в здравоохранении, 15 – в сфере транспортной инфраструктуры, 7 проектов направлены на сохранение природных лечебных ресурсов и 8 – на обустройство парковых территорий городов-курортов.

Всего в рамках госпрограммы будет реализовано более 70 приоритетных для краевой экономики инвестиционных проектов, в том числе 40 – в курортно-туристической сфере [18].

**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 госпрограммы развития СКФО*. В перечень субъектов – участников ФЦП «Юг России» Ставропольский край был включен в сентябре 2012 года. Итоги реализации предыдущей ФЦП «Юг России (2008–2013 гг.)» показали, что именно эта программа 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 4 объектов инженерной инфраструктуры Кавказских Минеральных Вод, имеющих высокую социально-экономическую значимость.

Так, в 2012 г. в целях обеспечения региона Кавказские Минеральные Воды стабильным водоснабжением и водоотведением в соответствии с поручением Правительственной комиссии по социально-экономическому развитию СКФО возобновлено финансирование за счет средств федерального бюджета ряда объектов: прокладка 2-й нитки междугородного канализационного коллектора Кисловодск – Ессентуки – Пятигорск; водовод очистных сооружений Кубанского районного водопровода; строительство резервуара на 10 000 куб. м воды в г. Минеральные Воды; путепроводная развязка Минеральные Воды – Кисловодск Северо-Кавказской железной дороги. Для завершения строительства указан-

ных объектов в 2014 г. привлечено в рамках программы еще 778 млн рублей, что позволило частично решить проблемы развития Кавказских Минеральных Вод, связанные с низкой мощностью существующих систем водоснабжения и водоотведения [21].

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) [23]. Из них 69 млрд рублей пойдут на строительство школ, 44 млрд – на здравоохранение, 40 млрд рублей – на инженерные сети, 11 млрд рублей – на развитие туристического кластера [13].

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 чего 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 2 770 мест.

Вторая задача – повышение качества и доступности медицинских услуг, развитие санаторно-курортной сферы. Важнейшим мероприятием новой программы станет создание многопрофильного медицинского кластера в регионе Кавказские Минеральные Воды. 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». На эти цели в ближайшие три года будет выделено 7 млрд рублей, в том числе 670 млн рублей – из бюджета края.

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 ста-

бильным водоснабжением и водоотведением. Очевидна инфраструктурная направленность инвестиционных приоритетов ФЦП «Юг России».

На втором этапе реализации программы (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 Ставрополя в рамках ФЦП «Юг России (2014–2020 гг.)» представлены в таблице.

**Программа социально-экономического развития Ставропольского края на 2010–2015 годы.** Согласно паспорту другого стратегического документа пространственного развития, а именно краевой «Программы социально-экономического развития Ставропольского края на 2010–2015 гг.» [17], основ-

ные 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.

В Ставрополе действует краевая адресная инвестиционная программа (КАИП). Краевые и федеральные власти наращивают бюджетные инвестиции в инфраструктуру Ставропольского края, в числе приоритетов – дорожное строительство, социальная сфера, связь, жилищное коммунальное хозяйство.

С 01.01 2015 г. в г. Ставрополе начал работать филиал Главгосэкспертизы по СКФО,

Таблица

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

№ п/п	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 денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума в общей численности населения 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.	31 995,7	18 866,0	19 978,2	21 664,5	23 451,2	25 784,3	27 984,2	31 995,7
7	Охват детей дошкольным образованием по отношению к численности детей соответствующего 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, посещений 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

Примечание. Составлено автором по: [18].

назначение которого – 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» [2; 6; 10].

В 2015 г. стали меняться подходы к формированию КАИП. Финансировать будут лишь те стройки, у которых уже утверждена проектно-сметная документация, и, что желательнее, 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 рублей выделено на дороги, а основная часть этих средств будет получена в виде субсидии из федерального бюджета. Таким способом 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 правительства края речь идет не столько о строительстве новых дорог, сколько о реконструкции существующих автодорог общей протяженностью более 20 км. Единственное исключение – новая дорога длиной 12 км, которая свяжет Новоалександровский и Красногвардейский районы.

Другой приоритет – социальная сфера, основная доля ассигнований на поддержку которой в сумме 2,2 млрд рублей выделяется из федерального бюджета в рамках ФЦП «Юг России». Из краевой казны в 2015–2016 гг. запланировано выделить 440 млн рублей на строительство нового перинатального центра.

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 бюджете 2015 г. было 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 [25].

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».

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 на текущие нужды вырастут с 99 до 110 млрд рублей. 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 ближайших планах правительства Ставрополья – ввести 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, как показывает практика, подобные меры далеко не всегда приводят к увеличению встречных налоговых поступлений в бюджет из-за сужения налоговой базы. Так, например, краевой дорожный фонд, пополнение которого происходит за счет акциза на ГСМ, несмотря на повышение акциза, по прогнозам Министерства финансов Ставропольского края, сократится на 900 млн рублей из-за деформации структуры спроса.

Между тем только на новое строительство в крае потребуется порядка 3,5 млрд рублей, причем сверх тех расходов, что уже утверждены бюджетом. В том числе 2,7 млрд рублей необходимо на окончание строительства 21 детского сада, а на их содержание – еще 550 млн рублей ежегодно.

Дополнительные средства в сумме порядка 300 млн рублей необходимы для осуществления кадастровой оценки и инвентаризации земель, на субсидии на оплату коммунальных услуг для малоимущих граждан, на 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 больше, 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 [23; 24].

**Выводы.** Стратегическое программирование обладает проактивным потенциалом обеспечения консолидации, интеграции и кон-

курентоспособности 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.

Опыт 2008–2014 гг. показал, что схемы и порядок 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 автора, 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. Несистемный 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 государствен-

ной политики на территории округа, неэффективному использованию бюджетных средств и росту коррупционных и иных рисков [3; 10; 12; 16; 20]. В итоге это может привести к не достижению целевых показателей и индикаторов государственной программы РФ «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 г.» и других целевых программ.

ПЦУ позволит обеспечить важнейшие условия для осуществления государственной региональной политики, как в Ставропольском крае, так и в других субъектах СКФО. В их числе: приоритетность стратегических ориентиров на модернизацию и инновационное развитие; сохранение комплексного механизма, увязанного по задачам, ресурсам и срокам осуществления производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического и социального развития субъектов СКФО.

Кроме того, 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 г.», планирование бюджетных расходов и контроль за ними; обеспечение финансовой дисциплины, прозрачности государственной политики на Северном Кавказе и рационального использования федеральных ресурсов; формирование долгосрочной бюджетной стратегии СКФО, которая будет служить ориентиром для развития отраслей экономики округа.

В то же время нельзя не отметить, что 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 эконо-

мические 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.

### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Статья подготовлена в Институте социально-экономических и гуманитарных исследований Южного научного центра Российской академии наук, проект «Тенденции социально-экономического развития в полиэтничном макрорегионе» (№ госрегистрации 01201368166).

<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.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Жантудуева, Х. М. Ресурсы модернизации социоэкономического комплекса Северо-Кавказского макрорегиона / Х. М. Жантудуева // Региональная экономика. Юг России. – 2015. – № 1. – С. 40–52.
2. Жихаревич, Б. С. Территориальное стратегическое планирование: теория и практика / Б. С. Жихаревич // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 3. – С. 303–306.
3. Жихаревич, Б. С. Заявленные и реальные приоритеты региональных и местных властей: подход к выявлению и сопоставлению / Б. С. Жихаревич, Н. Б. Жунда, О. В. Русецкая // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 2. – С. 108–132.
4. Иванов, Н. П. Изменение инвестиционного климата в регионах ЮФО в 2010–2013 гг. / Н. П. Иванов, Е. В. Чепрасов // Региональная экономика. Юг России. – 2013. – № 2. – С. 73–78.
5. Киселева, Н. Н. Модернизация государственного управления как условие расширенного воспроизводства в регионах СКФО / Н. Н. Киселева, А. А. Орлянская // Региональная экономика. Юг России. – 2015. – № 2. – С. 18–24.

6. Киселева, Н. Н. Инновации в системе государственного управления Северо-Кавказского федерального округа / Н. Н. Киселева, А. А. Орлянская // Вопросы управления. – 2015. – № 1 (13). – С. 18–23.
7. Колесников, Ю. С. Ресурсы модернизации многоукладной экономики Юга России / Ю. С. Колесников, Ж. Д. Дармилова // Проблемы прогнозирования. – 2009. – № 1. – С. 60–74.
8. Концепция стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на долгосрочную перспективу / Г. Г. Фетисов, И. В. Гришина, К. В. Марков, Н. Н. Михеева, А. О. Польшнев, В. Н. Разбегин // Современные производительные силы. – 2012. – № 1. – С. 40–47.
9. Кржижа, А. Рейтинговые замеры / А. Кржижа // Открытая газета. – 2014. – № 22 (615). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.opengaz.ru/stat/rejtingovye-zamery> (дата обращения: 12.09.2015). – Загл. с экрана.
10. Курченков, В. В. Использование программно-целевого метода управления устойчивым развитием региона / В. В. Курченков, К. Ю. Матохина // Региональная экономика. Юг России. – 2014. – № 1. – С. 122–127.
11. Липина, С. А. Северо-Кавказский регион: стратегия экономического роста / С. А. Липина // Региональная экономика. Юг России. – 2012. – № 13. – С. 250–258.
12. Максимова, И. В. Актуальные аспекты разработки и реализации целевых программ социально-экономического развития региона / И. В. Максимова // Региональная экономика. Юг России. – 2013. – № 2. – С. 107–114.
13. О федеральной целевой программе «Юг России (2014–2020 гг.)» : (с измен. на 14 марта 2015 г.) : Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2013 г. № 1297. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/499069302> (дата обращения: 23.11.2015). – Загл. с экрана.
14. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 г.» : Постановление Правительства РФ от 15 апр. 2014 г. № 309. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544202/> (дата обращения: 13.10.2015). – Загл. с экрана.
15. Правительство приняло программу развития Северного Кавказа до 2025 года. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: [http://fedpress.ru/news/polit\\_vlast/news\\_polit/1355395181-pravitelstvoprinyalo-programmu-razvitiya-severnogo-kavkaza-do-2025-goda](http://fedpress.ru/news/polit_vlast/news_polit/1355395181-pravitelstvoprinyalo-programmu-razvitiya-severnogo-kavkaza-do-2025-goda) (дата обращения: 04.11.2015). – Загл. с экрана.
16. Проблемы устойчивого развития и оценки эффективности территориального управления в зарубежной и отечественной практике / Е. А. Петрова, А. А. Воронин, А. Э. Калинина, А. В. Шевандрин // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3, Экономика. Экология. – 2014. – № 2. – С. 6–21. – DOI: 10.15688/jvolsu3.2014.2.1.
17. Программа социально-экономического развития Ставропольского края на 2010–2015 годы : утв. Законом Ставропольского края от 24.12.2010 г. № 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). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/461500427> (дата обращения: 11.09.2015). – Загл. с экрана.
18. Программа ФЦП «Юг России (2014–2020 гг.)». Общая информация. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2017/417?yover=2014> (дата обращения: 04.11.2015). – Загл. с экрана.
19. Регионы России. Социально-экономические показатели, 2014 : стат. сб. – М. : Росстат, 2014. – 900 с.
20. Сахтуева, М. В. Проблемы выбора отраслевых и территориальных приоритетов развития субъектов СКФО / М. В. Сахтуева, Е. В. Сахтуев // Региональная экономика. Юг России. – 2012. – № 13. – С. 269–274.
21. Ставрополью в рамках госпрограммы развития СКФО до 2025 г. выделяется до 650 млрд рублей. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.memo.ru/d/145978.html> (дата обращения: 12.11.2015). – Загл. с экрана.
22. Туристическая фишка // Вестник «Северный Кавказ». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.severnykavkaz.ru/articles/kavkazskiy-taymer/2013/#!/418> (дата обращения: 09.11.2015). – Загл. с экрана.
23. Чаблин, А. Толчок вперед / А. Чаблин // Открытая газета. – 2014. – № 5 (598). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.opengaz.ru/stat/tolchok-vpered> (дата обращения: 08.10.2015). – Загл. с экрана.
24. Чаблин, А. Когда денег не хватает ни на что / А. Чаблин // Открытая газета. – 2014. – № 25 (618). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.opengaz.ru/stat/kogda-deneg-ne-hvataet-ni-na-cto> (дата обращения: 12.09.2015). – Загл. с экрана.
25. Ярыгин, В. Несмотря ни на что, будем идти вперед и дальше! / В. Ярыгин // Открытая газета. – 2014. – № 44 (637). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.opengaz.ru/stat/nesmotryani-na-cto-budem-idti-vperyyod-i-dalshe> (дата обращения: 09.10.2015). – Загл. с экрана.

## REFERENCES

1. Zhantudueva Kh.M. Resursy modernizatsii sotsiokhozyaystvennogo kompleksa Severo-Kavkazskogo makroregiona [Resources of Modernization of Socio-Economic Complex of the North Caucasian Macro-Region]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii*, 2015, no. 1, pp. 40-52.
2. Zhikharevich B.S. Territorialnoe strategicheskoe planirovanie: teoriya i praktika [Territorial Strategic Planning: Theory and Practice]. *Region: ekonomika i sotsiologiya*, 2013, no. 3, pp. 303-306.
3. Zhikharevich B.S., Zhunda N.B., Rusetskaya O.V. Zayavlenyye i realnyye priority regionalnykh i mestnykh vlastey: podkhod k vyavleniyu i sopostavleniyu [The Declared and Real Priorities of Regional and Local Authorities: Approach to Identification and Comparison]. *Region: ekonomika i sotsiologiya*, 2013, no. 2, pp. 108-132.
4. Ivanov N.P., Cheprasov E.V. Izmenenie investitsionnogo klimata v regionakh YuFO v 2010-2013 gg. [Change of Investment Climate in the Regions of the Southern Federal District in 2010-2013]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii*, 2013, no. 2, pp. 73-78.
5. Kiseleva N.N., Orlyanskaya A.A. Modernizatsiya gosudarstvennogo upravleniya kak uslovie rasshirenogo vosproizvodstva v regionakh SKFO [Modernization of Public Administration as a Condition of Expanded Reproduction in the Regions of North Caucasus Federal District]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii*, 2015, no. 2, pp. 18-24.
6. Kiseleva N.N., Orlyanskaya A.A. Innovatsii v sisteme gosudarstvennogo upravleniya Severo-Kavkazskogo federalnogo okruga [Innovations in the System of Public Administration of North Caucasus Federal District]. *Voprosy upravleniya*, 2015, no. 1 (13), pp. 18-23.
7. Kolesnikov Yu.S., Darmilova Zh.D. Resursy modernizatsii mnogoukladnoi ekonomiki Yuga Rossii [Resources of Modernization of Multistrukture Economy of the South of Russia]. *Problemy prognozirovaniya*, 2009, no. 1, pp. 60-74.
8. Fetisov G.G., Grishina I.V., Markov K.V., Mikheeva N.N., Polynev A.O., Razbegin V.N. Kontseptsiya strategii sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Severo-Kavkazskogo federalnogo okruga na dolgosrochnuyu perspektivu [The Conception of Strategy of Social and Economic Development of North Caucasus Federal District on a Long-Term Outlook]. *Sovremennyye proizvoditelnye sily*, 2012, no. 1, pp. 40-47.
9. Krzhizha A. Reytingovye zamery [Rating Indications]. *Otkrytaya gazeta*, 2014, no. 22 (615). Available at: <http://www.opengaz.ru/stat/rejtingovyey-zamery>. (accessed September 12, 2015).
10. Kurchenkov V.V., Matokhina K.Yu. Ispolzovanie programmno-tselevogo metoda upravleniya ustoychivym razvitiem regiona [Use of a Program and Target Method of Sustainable Development Management in the Region]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii*, 2014, no. 1, pp. 122-127.
11. Lipina S.A. Severo-Kavkazskiy region: strategiya ekonomicheskogo rosta [North Caucasus Region: Strategy of Economic Growth]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii*, 2012, no. 13, pp. 250-258.
12. Maksimova I.V. Aktualnye aspekty razrabotki i realizatsii tselevykh programm sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya regiona [Urgent Aspects of Development and Implementation of Target Programs of Social and Economic Development of the Region]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii*, 2013, no. 2, pp. 107-114.
13. *O federalnoy tselevoy programme "Yug Rossii (2014–2020 gg.)": (s izmen. na 14 marta 2015g.): Postanovlenie Pravitelstva RF ot 26 dekabrya 2013 g. № 1297 [On the Federal Target Program – “South of Russia (2014-2020)”: (With Changes as of March 14, 2015). The Resolution of the Government of the Russian Federation of December 26, 2013, no. 1297]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/499069302>. (accessed November 23, 2015).*
14. *Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii "Razvitie Severo-Kavkazskogo federalnogo okruga na period do 2025 g.": Postanovlenie Pravitelstva RF ot 15 aprelya 2014 g. № 309 [About the Statement of a State Program of the Russian Federation – Development of North Caucasus Federal District for the Period Till 2025”: The Resolution of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014, no. 309]. Available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544202/> (accessed October 13, 2015).*
15. *Pravitelstvo prinyalo programmu razvitiya Severnogo Kavkaza do 2025 goda [The Government Approved the Program of Development of the North Caucasus Till 2025]. Available at: [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). (accessed November 4, 2015).*
16. Petrova E.A., Voronin A.A., Kalinina A.E., Shevandrin A.V. Problemy ustoychivogo razvitiya i otsenki effektivnosti territorialnogo upravleniya v zarubezhnoy i otechestvennoy praktike [Problems of Sustainable Development and Assessment of Territorial Administration Effectiveness in Foreign and Domestic Practice]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 3, Ekonomika. Ekologiya* [Science Journal of Volgograd State University. Global Economic System], 2014, no. 2, pp. 6-21. DOI: 10.15688/jvolsu3.2014.2.1.

17. *Programma sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Stavropolskogo kraja na 2010-2015 gody: utv. Zakonom Stavropolskogo kraja ot 24.12.2010 g. № 109-kz: (v red. Zakonov Stavropolskogo kraja ot 12.04.2012 № 36-kz, ot 12.05.2012 № 52-kz, ot 30.07.2013 № 73-kz, ot 10.10.2014 № 96-kz)* [The Program of Social and Economic Development of the Stavropol Region for 2010-2015: Approved by the Law of the Stavropol Region on December 24, 2010, no. 109-kz (in Edition of Laws of the Stavropol Region of April 12, 2012, no. 36-kz, of May 12, 2012, no. 52-kz, of July 30, 2013, no. 73-kz, of October 10, 2014, no. 96-kz)]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/461500427>. (accessed September 11, 2015).

18. *Programma FTsP "Yug Rossii (2014-2020 gg.)". Obshchaya informatsiya* [Federal Target Program "South of Russia (2014-2020)". General Information]. Available at: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2017/417?yover=2014>. (accessed November 4, 2015).

19. *Regiony Rossii. Sotsialno-ekonomicheskie pokazateli, 2014: statisticheskiy sbornik* [Regions of Russia. Socio-Economic Indexes. 2014: Statistical Collection]. Moscow, Rosstat Publ., 2014. 900 p.

20. Sakhtueva M.V., Sakhtuev E.V. Problemy vybora otraslevykh i territorialnykh prioritetov razvitiya subyektov SKFO [Problems of Choice of

Branch and Territorial Priorities of Development of Subjects of North Caucasus Federal District]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii*, 2012, no. 13, pp. 269-274.

21. *Stavropol v ramkakh gosprogrammy razvitiya SKFO do 2025 g. vydelyaetsya do 650 mlrd rubley* [Stavropol Within the State Program of North Caucasus Federal District Development Till 2025 Allocates up to 650 Billion Rubles]. Available at: <http://www.memo.ru/d/145978.html>.

22. Turisticheskaya fishka [Tourist Counter]. *Vestnik "Severnyy Kavkaz"*. Available at: <http://www.severnykavkaz.ru/articles/kavkazskiy-taymer/2013/#!/418>.

23. Chablin A. Tolchok vpered [Push Forward]. *Otkrytaya gazeta*, 2014, no. 5 (598). Available at: <http://www.opengaz.ru/stat/tolchok-vpered/>.

24. Chablin A. Kogda deneg ne khvataet ni na chto [When Money Isn't Enough for Anything]. *Otkrytaya gazeta*, 2014, no. 25 (618). Available at: <http://www.opengaz.ru/stat/kogda-deneg-ne-hvataet-ni-na-chto>. (September 12, 2015).

25. Yarygin V. Nesmotrya ni na chto, budem idti vpered i dalshe! [Despite Everything, We Will Go Forward and Further!]. *Otkrytaya gazeta*, 2014, no. 44 (637). Available at: <http://www.opengaz.ru/stat/nesmotrya-ni-na-chto-budem-idti-vperyod-i-dalshe>. (accessed October 9, 2015).

## PROGRAM PRIORITIES OF THE BUDGETARY INVESTMENT IN THE STAVROPOL REGION

Inna Vasilyevna Mitrofanova

Doctor of Economic Sciences, Professor,  
Leading Researcher,  
Institute of Social and Economic and Humanitarian Research of the Southern Scientific Center of RAS  
[mitrofanova@volsu.ru](mailto:mitrofanova@volsu.ru)  
Prosp. Chekhova, 41, 344006 Rostov-on-Don, Russian Federation

**Abstract.** The author analyzes the experience of applying the program and target methodology in practice of strategic territorial management in the Stavropol region – the region which is the catalyst of economic growth in the North Caucasus Federal District. The article's purpose is to show that despite the favorable conditions for developing the agrarian and industrial complex, tourism, power industry extracting and processing industries in the regions of the North Caucasus, there was no success yet in improving social and economic situation.

Realization of the dialectic principles of research within system and evolutionary approaches became a methodological basis of the solution of the tasks set by the author. Creative synthesis of general scientific and specific methods of research is used: subject and object, structural and functional, comparative and other types of analysis, as well as the method of expert evaluations.

The investment priorities of the state program "Development of the North Caucasus Federal District for the period till 2025" adopted in 2014, are connected with formation of

conditions for advancing development of the regional economy and creation of new jobs. The Federal Target Program “The South of Russia” is supposed to become its main tool in 2014-2020. The strategic tasks of this program include building social objects, increasing investment appeal of subjects of the North Caucasus Federal District and decreasing unemployment rate.

The important role in development of an economic complex of the Stavropol region is played by the regional “Program of social and economic development of the Stavropol region for 2010-2015” the main objectives of which 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. Today the size of a public debt of the Stavropol region approached the limit – 42 billion rubles.

Experience of 2008-2014 showed that program and target approach to social and economic development of subjects of the 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 lead to violation of unity of a state policy in the North Caucasus, to inefficient use of budgetary funds, growth of corruption and other risks.

**Key words:** program and target approach, State program “Development of North Caucasus Federal District for the period till 2025”, federal target program “South of Russia”, “Program of Social and Economic Development of the Stavropol region for 2010-2015”, target indicators, investments, efficiency.