

Митрофанова Инна Васильевна

доктор экономических наук,
главный научный сотрудник
Института социально-экономических
и гуманитарных исследований
Южного научного центра Российской академии наук,
профессор кафедры мировой
и региональной экономики
Волгоградского государственного университета

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ: ОПЫТ СТАВРОПОЛЬЯ [1]

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. Несмотря 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. Поэтому 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.

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.

Mitrofanova Inna Vasilyevna

D.Phil. in Economics,
Leading research associate,
Institute of Social,
Economic and Liberal Arts Researches,
Southern Research Center of RAS,
Professor,
Global and Regional Economy Department,
Volgograd State University

PROGRAM AND TARGET TOOLS OF REGIONAL SOCIAL AND ECONOMIC POLICY: EXPERIENCE OF STAVROPOL TERRITORY [1]

Summary:

The article studies the experience of application of the program and target methodology in strategic territorial management in the Stavropol Krai – the region which is the catalyst of economic growth in the North Caucasus federal district. Despite the fact that the North Caucasus regions have favorable conditions for development of the agrarian and industrial complex, tourism, power industry, extracting and processing industries, the improvement of social and economic situation in this district haven't been successful so far. Therefore, the investment priorities of the State program "Development of the North Caucasus federal district until 2025", approved in 2014, are connected with the formation of conditions for the advancing economic development of the region and job creation.

Keywords:

North Caucasus federal district, Stavropol Krai, program and target approach, state program "Development of North Caucasus federal district until 2025", federal special purpose program "South of Russia", "Program of Social and Economic Development of Stavropol Krai for 2010–2015", target indicators, investments, priorities, strategic tasks, efficiency.

На территории Северо-Кавказского федерального округа (СКФО) наиболее благоприятную среду формирует Ставропольский край, в то время как на развитие других субъектов округа продолжают оказывать давление такие факторы, как неблагоприятная институциональная среда, сохраняющаяся экономическая отсталость, близость к зонам конфликтов и, как следствие, низкая инвестиционная привлекательность [2; 3].

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 иностранной валюте подтвержден на уровне «В» (в высокой степени спекулятивный рейтинг). Долгосрочный и краткосрочный рейтинги 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 «AA-(rus)» (очень высокая кредитоспособность) с прогнозом «стабильный». Рейтинги уровня «AA» 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 2014–2015 гг. 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 [4].

Одним из важнейших инструментов региональной экономической политики являются целевые федеральные и региональные программы. С 2001 по 2011 гг. в экономику и социальную сферу регионов СКФО (за исключением Чеченской Республики) было инвестировано 1,514 трлн руб. Средства на реализацию федеральной адресной инвестиционной программы и федеральных целевых программ, действующих на территории округа, превысили за этот период 200 млрд руб. За последние несколько лет в отношении северокавказских республик был принят «ряд системных решений»: созданы специальные институты развития, выделены особые экономические зоны и т. д. Только по инвестиционным программам естественных монополий в СКФО сегодня реализуется более 100 крупных проектов общей стоимостью свыше 115 млрд руб. Это дало положительный результат: темпы прироста валового регионального продукта на Кавказе выше, чем в среднем по стране: если в 2003 г. ВРП округа составлял 220 млрд руб., то в 2011-м – более 1 трлн [5].

На Северном Кавказе сформированы благоприятные условия для развития агропромышленного комплекса, туризма, электроэнергетики, добывающих и обрабатывающих отраслей. По прогнозам Министерства регионального развития РФ (МРР РФ) (расформировано в сентябре 2014 г. – *прим. автора*), к 2025 г. будет создано более 400 тыс. новых рабочих мест в субъектах СКФО, ежегодный объем инвестиций возрастет до 2 трлн руб., а объем ВРП достигнет 6 трлн руб.

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 запланировано выделение средств на бюджетные инвестиционные проекты в сумме 4,5 млрд руб. Инвестиции расписаны до 2020 г., 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 руб. В числе наиболее крупных объектов и мероприятий края, построенных за счет бюджетных инвестиций: новая ветка федеральной автотрассы «Кавказ» для объезда рынка «Людмила» в Предгорном районе (780 млн руб.); противопоаводковые мероприятия на реках Бугунта и Подкумок (260 млн руб.); реконструкция Невинномысского канала (103 млн руб.); IV очередь Большого Ставропольского канала (103 млн руб.); два учебных корпуса Северо-Кавказского федерального университета и начало проектирования плавательного бассейна университета на ул. Пушкина и Кулакова (ввод в 2015 г.) (190 млн руб.); новый корпус санатория «Дубовая роща» в г. Железноводске (690 млн руб.); реконструкция международного аэропорта «Минеральные Воды» (290 млн руб.).

Но не все из запланированных в рамках ФАИП проектов были профинансированы, и далеко не всегда по вине региональных властей. Так, например, Министерство транспорта РФ должно было освоить 1,2 млрд руб. на реконструкцию олимпийской базы в верхней части Кисловодского курортного парка, но средства до Ставропольского края не дошли. Из-за неразберихи, нескоординированности действий федеральных министерств и ведомств в реальности получается, что поздно поступившие деньги из федерального центра не могут быть освоены на местах [6].

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» [7], аналогов которой именно как территориальной программе развития в России не существует, а потому на нее возлагаются особые надежды.

Ключевые цели этой государственной программы – формирование условий для опережающего развития экономики округа и создание новых рабочих мест. На достижение этих целей направлены 3 из 11 подпрограмм: развитие инвестиционной привлекательности округа, развитие региона Кавказских Минеральных Вод, а также развитие туристического кластера. Так, только реализация проектов, связанных с развитием туристического кластера и региона Кавказские Минеральные Воды, позволит трудоустроить 113 тыс. чел. [8].

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 руб. (из них 33,6 млрд из федерального бюджета и 6 млрд из региональных). Финансирование на 2016–2020 гг. составит более 1,318 трлн руб. (201,1 и 7,1 млрд из федерального и регионального бюджетов соответственно).

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

На реализацию программных мероприятий в Ставропольском крае в рамках Государственной программы развития СКФО до 2025 г. планируется направить почти 650 млрд руб. с учетом внебюджетных источников, что позволит реализовать 31 проект в сфере образования, 19 проектов коммунальной инженерной инфраструктуры, 17 проектов здравоохранения, 15 проектов транспортной инфраструктуры, 7 проектов по сохранению природных лечебных ресурсов и 8 проектов, 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 [9].

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 годы)» 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 руб., которые были 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 годы)»: 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 10 тыс. м³ 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 руб., что позволило бы частично решить проблемы развития Кавказских Минеральных Вод, связанные с низкой мощностью существующих систем водоснабжения и водоотведения [10; 11].

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 руб. (18 млрд из региональных бюджетов) [12]. Из них 69 млрд руб. пойдут на строительство школ, 44 млрд – на здравоохранение, 40 млрд – на инженерные сети, 11 млрд – на развитие туристического кластера [13].

На первом этапе (2014–2016 гг.) за счет средств ФЦП «Юг России (2014–2020 годы)» 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 выделят 27,2 млрд руб., выделение еще 2,7 млрд запланировано из средств краевого бюджета. В ближайшие три года на эти средства в 530-м квартале Ставрополя будет построен медицинский центр на 720 посещений в смену, здесь же будет построена школа на 770 мест. Еще две школы построят в 204-м квартале Ставрополя и на пересечении ул. Пирогова и Западный обход (на 1 тыс. мест каждая); выделены средства на строительство школы в г. Пятигорске на 140 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 руб., в том числе 670 млн руб. 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. Это, в частности, реализация инвестиционных проектов по прокладке 2-й нитки междугородного канализационного коллектора Кисловодск – Ессентуки – Пятигорск, строительство водовода от очистных сооружений Кубанского районного водопровода до головной насосной станции в г. Пятигорске, а также строительство резервуара на 10 тыс. м³ в г. Минеральные Воды. 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 таблице 1.

Таблица 1 – Некоторые целевые индикаторы ФЦП «Юг России (2014–2020 годы)» по Ставропольскому краю [14]

№	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.	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 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

Согласно паспорту другого стратегического документа пространственного развития, краевой «Программы социально-экономического развития Ставропольского края на 2010–2015 гг.» [15], основные цели в сфере инвестиций и инновационного развития конкурентоспособной и эффективной экономики Ставропольского края следующие:

1) повышение конкурентоспособности экономики Ставропольского края, актуализация использования ресурсного потенциала;

2) устойчивое, равномерное и сбалансированное развитие территориальных экономических кластеров;

- 3) развитие депрессивных и отстающих территорий Ставропольского края за счет местных инициатив;
- 4) эффективное регулирование инвестиционных потоков;
- 5) поддержка муниципальных образований, активно развивающих собственную налоговую базу;
- 6) создание экономических, финансово-организационных условий для ускоренного перехода к инновационному типу развития экономики Ставропольского края, увеличение доли наукоемких и высокотехнологичных производств в структуре ВРП края;
- 7) рост инвестиционной привлекательности края, формирование эффективной инвестиционной инфраструктуры, создание инвестиционно-проводящей сети Ставропольского края и увеличение масштабов прямых инвестиций;
- 8) усиление стратегических позиций Ставропольского края в аграрном и промышленном комплексах РФ;
- 9) создание ведущего в России лечебно-оздоровительного, туристско-рекреационного комплекса на базе особо охраняемого эколого-курортного региона – Кавказских Минеральных Вод;
- 10) приоритетное развитие малого предпринимательства за счет использования стимулирующих финансовых механизмов, сокращения административного давления и обеспечение за счет данных и других мер увеличения доли малого и среднего бизнеса в ВРП Ставропольского края;
- 11) формирование оптовой сети как многоуровневой и территориально развитой системы товародвижения, ориентированной на товаропроизводителей Ставропольского края; развитие транзитного потенциала и межрегиональных связей, создание современных грузовых терминалов;
- 12) экологизация хозяйственной деятельности, внедрение энерго- и ресурсосберегающих технологий;
- 13) формирование положительного имиджа и пропаганда Ставропольского края как перспективной и развивающейся территории.

В Ставрополье 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 в 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 Ростове, что создавало огромные очереди, а, пока заказчики в лице муниципалитетов и региональных министерств ждали согласований уже разработанных проектов, деньги «утекали».

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 руб., 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.

Однако следует заметить, что в планах правительства 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. Так, в 2015–2016 гг. из краевой казны выделяют почти 440 млн руб. на строительство нового перинатального центра в Таманском лесу Ставрополя, еще 205 млн руб. – на строительство поликлиники с травмпунктом и подстанцией «скорой» на ул. Доваторцев, причем основная доля ассигнований в сумме 2,2 млрд руб. будет выделена 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 – на комплексную экологическую реабилитацию Новотроицкого водохранилища. В дополнение к федеральным средствам около 80 млн руб. из краевого бюджета выделяется на противопожарные и берегоукрепительные мероприятия.

В рамках реконструкции международного аэропорта в Ставрополе появятся новые взлетно-посадочная полоса и 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 руб.).

В 2015–2017 гг. более 600 млн руб. 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 руб. в рамках Государственной программы

«Устойчивое развитие села», в том числе 24 млн руб. на новые газопроводы, и это с учетом того, что Ставропольский край находится в числе самых газифицированных регионов России.

Порядка 60 млн руб. выделено на ремонт сельских школ, 147 млн руб. – на спортивные сооружения, причем большую часть средств вносит Министерство спорта РФ, еще около 1,1 млрд руб. – на строительство новых детских садов в городах и селах Ставрополья. В планах 2015 г. – строительство четырех новых школ на 3300 мест в Ставрополе и Пятигорске, где сегодня школьники порой вынуждены учиться в три смены [16].

Так, согласно прогнозам Министерства экономики Ставропольского края, в среднесрочной перспективе объем произведенной на предприятиях Ставрополья продукции увеличится с 1 до 1,3 трлн руб. 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 сказываются и деградация почв, и отсутствие инноваций и инвестиций, и медленная скорость технологического перевооружения.

В ближайшие три года в экономику Ставрополья планируется привлечь более 50 млрд руб. 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 руб., 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. Так, в планах правительства Ставрополья ввести в 2015 г. налог на имущество для торговых площадей более 500 м², 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 руб.

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 наполнения акциза на ГСМ, несмотря на повышение акциза, по мнению министра финансов края Л. Калининченка, сократится на 900 млн руб. из-за деформации структуры спроса.

Между тем только новые стройки в крае потребуют 3,5 млрд руб., причем сверх тех расходов, что уже утверждены бюджетом. В том числе 2,7 млрд руб. 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 руб. ежегодно и еще около 250 млн руб. – на создание и обеспечение функционирования многофункциональных центров «одно окно» (МФЦ).

Дополнительные средства в сумме порядка 300 млн руб. 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 руб.

Таким образом, дополнительные расходы, не учтенные при составлении бюджета края на 2015 г., составят порядка 5,5 млрд руб., что на 500 млн руб. 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 руб., что составляет 85 % от собственных доходов [17].

Опыт 2008–2014 гг. показал, что программно-целевой подход к социально-экономическому развитию субъектов СКФО вряд ли имеет альтернативу. Безусловно, меры государственной поддержки в округе могут быть инициированы отдельными постановлениями Правительства РФ, а решение некоторых вопросов будет отведено ведомственным программам. Однако 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 государственной политики на территории округа, неэффективному использованию бюджетных средств и росту коррупционных и иных рисков [18; 19; 20; 21]. В итоге это может привести к недостижению целевых показателей и индикаторов Государственной программы РФ «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года» и других целевых программ.

Использование программно-целевого метода позволит обеспечить важнейшие условия для осуществления государственной региональной политики, как в Ставропольском крае, так и в других субъектах СКФО: 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; 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; аккумулирование и координация расходов бюджетов всех уровней на реализацию Государственной программы РФ «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 Кавказе и рационального использования федеральных ресурсов; формирование долгосрочной бюджетной стратегии СКФО, которая будет служить ориентиром для развития отраслей экономики округа.

Ссылки и примечания:

1. Статья подготовлена в Институте социально-экономических и гуманитарных исследований Южного научного центра РАН, проект «Тенденции социально-экономического развития в полиэтничном макрорегионе» (номер государственной регистрации 01201368166).
2. 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.
3. 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.
4. Кржижа А. Рейтинговые замеры [Электронный ресурс] // Открытая газета. 2014. № 22 (615). URL: <http://www.opengaz.ru/stat/rejtingovye-zamery> (дата обращения: 15.04.2015).
5. Логвинов Н. Туристическая фишка [Электронный ресурс] // Вестник «Северный Кавказ». 2013. № 3–4. URL: <http://www.severniy-kavkaz.ru/articles/kavkazskiy-taymer/2013/#!/418> (дата обращения: 12.05.2015).
6. Ярыгин В. Несмотря ни на что, будем идти вперед и дальше! [Электронный ресурс] // Открытая газета. 2014. № 44 (637). URL: <http://www.opengaz.ru/stat/nesmotrya-ni-na-cto-budem-idti-vpered-i-dalshe> (дата обращения: 11.03.2015).
7. Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года» [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 309. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».
8. Правительство приняло программу развития Северного Кавказа до 2025 года [Электронный ресурс]. 2012. 13 дек. URL: http://fedpress.ru/news/polit_vlast/news_polit/1355395181-pravitelstvo-prinyalo-programmu-razvitiya-severnogo-kavkaza-do-2025-goda (дата обращения: 12.06.2015).
9. Программа ФЦП «Юг России (2014–2020 годы)» [Электронный ресурс]. URL: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2017/417?yover=2014> (дата обращения: 11.03.2015).
10. Митрофанова И.В. Стратегическое программирование развития макрорегиона. Ростов н/Д., 2009. 528 с.
11. Ставрополью в рамках госпрограммы развития СКФО до 2025 года выделяется до 650 млрд рублей [Электронный ресурс]. URL: <http://www.memo.ru/d/145978.html> (дата обращения: 13.06.2015).
12. Чаблин А. Толчок вперед [Электронный ресурс] // Открытая газета. 2014. № 5 (598). URL: <http://www.opengaz.ru/stat/tolchok-vpered> (дата обращения: 14.05.2015).
13. О федеральной целевой программе «Юг России (2014–2020 годы)» (с изм. на 14 марта 2015 г.) [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 26 декабря 2013 г. № 1297. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499069302> (дата обращения: 23.05.2015).
14. Программа ФЦП «Юг России (2014–2020 гг.)».
15. Программа социально-экономического развития Ставропольского края на 2010–2015 годы [Электронный ресурс]: утв. Законом Ставропольского края от 24.12.2010 № 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). URL: <http://docs.cntd.ru/document/461500427> (дата обращения: 23.03.2015).
16. Ярыгин В. Указ. соч.
17. Чаблин А. Когда денег не хватает ни на что [Электронный ресурс] // Открытая газета. 2014. № 25 (618). URL: <http://www.opengaz.ru/stat/kogda-deneg-ne-hvataet-ni-na-cto> (дата обращения: 13.04.2015).
18. 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.
19. Жихаревич Б.С. Территориальное стратегическое планирование: теория и практика // Там же. № 3 (79). С. 303–306.
20. 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.
21. 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.

References and notes:

1. This article was prepared at the Institute of Socio-Economic and Humanities Research South Science Centre, the project "Trends in social and economic development in multiethnic macroregion" (state registration no. 01201368166).
2. Ivanov, NP & Cheprasov, EV 2013, 'Changes in the investment climate in the regions of the Southern Federal District in 2010-2013', *Regional Economy. South of Russia*, no. 2, p. 73-78.
3. Ivanov, NP 2008, 'System parameters of the economic dynamics of the region', *Herald Institute of Friendship of Peoples of the Caucasus. The theory of the economy and economic management*, no. 1 (5), p. 65-77.
4. Krzhizha, A 2014, 'Rated measurements', *Open newspaper*, no. 22 (615), retrieved 15 April 2015, <<http://www.opengaz.ru/stat/rejtingovye-zamery>>.
5. Logvinov, N 2013, 'Tourist chip', *Bulletin of North Caucasus*, no. 3-4, retrieved 12 May 2015, <<http://www.severniy-kavkaz.ru/articles/kavkazskiy-taymer/2013/#!/418>>.
6. Yarygin, V 2014, 'In spite of everything, we will go forward, and more!', *Open newspaper*, no. 44 (637), retrieved 11 March 2015, <<http://www.opengaz.ru/stat/nesmotrya-ni-na-chto-budem-idti-vperyod-i-dalshe>>.
7. *On approval of the State program of the Russian Federation "Development of the North Caucasus Federal District until 2025": Resolution of the Government of the Russian Federation on April 15, 2014 № 309 2014*, Access from legal portal "Garant".
8. *The Government has adopted a program of development of the North Caucasus until 2025* 2012, December 13, retrieved 12 June 2015, <http://fedpress.ru/news/polit_vlast/news_polit/1355395181-pravitelstvo-prinyalo-programmu-razvitiya-severnogo-kavkaza-do-2025-goda>.
9. *The program of the federal program "South of Russia (2014-2020)"* 2014, retrieved 11 March 2015, <<http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2017/417?yover=2014>>.
10. Mitrofanova, IV 2009, *Strategic development of macro programming*, Rostov-on-Don, 528 p.
11. *Stavropol under the state program of development of North Caucasus Federal District till 2025 is allocated 650 billion rubles* 2015, retrieved 13 June 2015, <<http://www.memo.ru/d/145978.html>>.
12. Chablin, A 2014, 'Push forward', *Open newspaper*, no. 5 (598), retrieved 14 May 2015, <<http://www.opengaz.ru/stat/tolchok-vpered>>.
13. *On the federal target program "South of Russia (2014-2020)" (rev. March 14, 2015): the decision of the Government of the Russian Federation of December 26, 2013 № 1297 2013*, retrieved 23 May 2015, <<http://docs.cntd.ru/document/499069302>>.
14. *The federal target program "South of Russia (2014-2020)"*.
15. *The program of social and economic development of the Stavropol Territory in 2010-2015: approved by Law of Stavropol Krai of 24.12.2010 № 109-KZ (in red. Law of Stavropol Krai of 12.04.2012 № 36-kz from 12.05.2012 № 52-kz from 30.07.2013 № 73-kz from 10.10.2014 № 96-CP)* 2010, retrieved 23 March 2015, <<http://docs.cntd.ru/document/461500427>>.
16. Yarygin, V 2014, 'In spite of everything, we will go forward, and more!', *Open newspaper*, no. 44 (637), retrieved 11 March 2015, <<http://www.opengaz.ru/stat/nesmotrya-ni-na-chto-budem-idti-vperyod-i-dalshe>>.
17. Chablin, A 2014, 'When the money is not enough for anything', *Open newspaper*, no. 25 (618), retrieved 13 April 2015, <<http://www.opengaz.ru/stat/kogda-deneg-ne-hvataet-ni-na-chto>>.
18. Zhikharevich, BS, Zhunda, NB & Rusetskaya, OV 2013, 'Statements and actual priorities of regional and local authorities: approach to identifying and comparing', *Region: economy and sociology*, no. 2, p. 108-132.
19. Zhikharevich, BS 2013, 'Territorial Strategic Planning: Theory and Practice', *Region: economy and sociology*, no. 3 (79), p. 303-306.
20. Petrova, EA, Voronin, AA, Kalinin, AE & Shevandrin, AV 2014, 'Sustainable development and evaluation of territorial administration in the foreign and domestic practice', *Herald of Volgograd State University. Series 3: The Economy. Ecology*, no. 2, p. 6-21.
21. Kiseleva, NN & Orlyanskaya, AA 2015, 'The modernization of public administration as a condition for expanded reproduction in the regions of North Caucasus Federal District', *Regional Economy. South of Russia*, no. 2, p. 18-24.