



С.В. Подгорская
Т.А. Мирошниченко

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ



**Федеральное государственное бюджетное научное учреждение
«ФЕДЕРАЛЬНЫЙ РОСТОВСКИЙ АГРАРНЫЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР»
(ФГБНУ ФРАНЦ)**

С.В. Подгорская, Т.А. Мирошниченко

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВО-
ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ**

Монография

Ростов-на-Дону – Таганрог
Издательство Южного федерального университета
2022

УДК 336.13:[631.1+ 332.1](035.3)

ББК 65.261.7+65.32я44

П44

Издаётся по решению секции Объединённого учёного совета по научно-методической работе и редакционно-издательской деятельности ФГБНУ ФРАНЦ
протокол № 3 от 01 декабря 2022 г.

Рецензенты:

О.Н. Фетюхина – доктор экономических наук, профессор кафедры «Производственный и инновационный менеджмент» ФГБОУ ВО «ЮРГПУ (НПИ) им. М.И. Платова»;

О.Н. Бунчиков – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики, философии и социальных дисциплин ФГБОУ ВО «Донской государственной аграрный университет»

Подгорская, С.В.

П44 Актуальные проблемы финансово-экономического обеспечения развития сельских территорий : монография / С.В. Подгорская, Т.А. Мирошниченко ; ФГБНУ ФРАНЦ. – Ростов-на-Дону ; Таганрог : Издательство Южного Федерального университета, 2022. – 112 с.

ISBN 978-5-9275-4233-8

В монографии представлен анализ проблем финансово-экономического обеспечения развития сельских территорий в современных условиях. Определены основные направления развития системы финансирования сельских территорий на принципах инклюзивного роста. Выполнена диагностика состояния местных бюджетов и их роль в новой модели сельского развития и лимитирующих факторов, проанализирована эффективность государственной финансовой поддержки развития сельских территорий, представлена экспертная оценка проблем реализации Государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» специалистов администраций муниципальных районов Ростовской области, дана оценка потенциала внебюджетного финансирования развития сельских территорий, рассмотрены современные финансовые инструменты и их роль в целях инклюзивного развития сельских территорий: механизм партисипаторного бюджетирования; льготные ипотечные кредиты для повышения доступности жилья сельскому населению.

Результаты исследований могут быть использованы органами государственного управления АПК всех уровней при разработке программ социально-экономического развития сельских территорий и в целях их мониторинга.

Монография будет полезна научным сотрудникам, студентам и аспирантам, выполняющим исследования по данной проблематике.

Публикуется в авторской редакции.

УДК 336.13:[631.1+ 332.1](035.3)

ББК 65.261.7+65.32я44

ISBN 978-5-9275-4233-8

© ФГБНУ ФРАНЦ, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1 Современное состояние финансово-экономического обеспечения развития сельских территорий и лимитирующих факторов.....	6
1.1 Состояние местных бюджетов и их роль в новой модели сельского развития	6
1.2 Внебюджетные источники финансирования развития сельских территорий	28
2 Диагностика эффективности реализации государственной программы комплексного развития сельских территорий	40
2.1 Анализ эффективности государственной финансовой поддержки развития сельских территорий.....	40
2.2 Экспертная оценка проблем реализации Государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий». Региональный аспект (на материалах Ростовской области).....	59
3 Современные финансовые инструменты новой научной модели развития сельских территорий	71
3.1 Использование механизма партисипаторного бюджетирования в развитии сельских территорий (на примере Ростовской области).....	71
3.2 Новые финансовые инструменты повышения доступности жилья для сельского населения	87
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	92
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	94
ПРИЛОЖЕНИЕ А Достижение плановых значений целевых индикаторов и показателей ФЦП УРСТ за 2013–2019 гг.....	103
ПРИЛОЖЕНИЕ Б Опросный лист специалистов администраций муниципальных районов по вопросам развития сельских территорий.....	107

ВВЕДЕНИЕ

На протяжении многих десятилетий сельские территории Российской Федерации испытывают проблемы развития, связанные как с историческим наследием проведения государственной политики СССР и финансирования села по остаточному принципу, так и с новыми вызовами цивилизационных трансформаций современного мира.

Несмотря на целый ряд предпринимаемых государством мер институционального, организационно-экономического и финансового характера, условия жизни и благосостояние сельских жителей кардинально не меняются. Научное экспертное сообщество и даже государственный аудит в лице Счетной Палаты РФ отмечают, что зачастую уровень обеспеченности селян социальной и инженерной инфраструктурой растет либо очень незначительно, либо даже номинально и существующие показатели не отражают реального положения дел.

Новая государственная программа сельского развития предполагает выделение значительного объема финансовых средств, в том числе бюджетных. Вызывает озабоченность, насколько существующая модель финансового распределения государственных ресурсов позволит эффективно их расходовать, насколько мероприятия госпрограммы позволят улучшить жизнь в сельской местности с учетом достижения национальных целей развития.

Сегодня в мире мейнстримом государственной социально-экономической политики объявлен инклюзивный рост, который ориентирован на более справедливое распределение общественных благ среди широких масс, направленность в решении социальных проблем, прежде всего, наиболее бедных слоев населения.

Совершенствование системы обеспечения устойчивого развития сельских территорий на принципах инклюзивного роста должно базироваться на научно-методической основе, предполагающей формирование обновленного инструментария финансово-экономического обеспечения села, позволяющего достигать национальные цели с учетом особенностей сельской местности и специфических характеристик ресурсных возможностей территориальных образований.

Сегодня большая часть полномочий по управлению и развитию территориями делегирована на местный уровень, что предполагает большую активность и самостоятельность местной власти в решении задач социаль-

но-экономического развития муниципалитета, повышения качества жизни проживающего населения и должно обеспечиваться, прежде всего, финансовой самостоятельностью муниципального образования.

Вместе с тем, с началом перестройки межбюджетных отношений по мере ужесточения бюджетного и налогового законодательства финансовая самостоятельность муниципалитетов значительно снизилась. Как следствие, уменьшились возможности местных властей по проведению самостоятельной экономической политики, в частности муниципалитеты фактически утратили право на предоставление налоговых льгот.

Современная концепция финансово-экономического обеспечения устойчивого развития сельских территорий должна основываться на активном участии населения и частного бизнеса в реализации программ развития села, через механизм партисипаторного бюджетирования как одного из инструментов эффективного использования финансовых ресурсов.

Значимость партисипаторного бюджетирования перерастает из первоначально рассматриваемого финансового инструмента в категорию социального явления по формированию местного самоуправления на основе нового типа взаимодействия – горизонтального сетевого сотрудничества между местными сельскими сообществами и органами исполнительной власти.

Система финансового обеспечения развития сельских территорий представляет собой форму управления сельским развитием, осуществляемую государством на основе регламентации предоставления финансовых ресурсов в соответствии с национальными целями. При этом объемы финансирования должны обеспечивать рост экономики сельских территорий и их устойчивое социальное развитие.

Необходимость государственного регулирования сельских территорий определяется не только их важнейшей ролью как обеспечивающей подсистемы сельскохозяйственного производства, но и усугубляющимися, во многом историческими, проблемами сельской местности, такими как сельская бедность, высокий уровень безработицы среди сельского населения, низким уровнем жизни и благоустройства территории, обеспеченностью услугами социальной сферы и др. Кроме того, для сельской местности характерна высокая пространственная неравномерность социально-экономического развития, как межрегиональная, так и внутрирегиональная.

1 СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ И ЛИМИТИРУЮЩИХ ФАКТОРОВ

1.1 Состояние местных бюджетов и их роль в новой модели сельского развития

В научной литературе последние три десятилетия особое внимание уделяется влиянию фискальной децентрализации, то есть процесса перераспределения доходных источников и (или) расходных полномочий с верхних на нижние уровни бюджетной системы, на региональный экономический рост.

Методологическую базу рассматриваемой проблематики составляет теория бюджетного (фискального) федерализма, в основу которой легли фундаментальные работы У. Оутса [1], Ч. Тибу [2], Р. Масгрейва [3]. Эмпирически положения этой гипотезы подтверждают исследования зарубежных авторов Martinez-Vazquez J., McNab R. [4, 5], из которых следует предположение о положительном характере влияния фискальной децентрализации на экономический рост.

В своем исследовании мы придерживаемся методологии бюджетного федерализма второго поколения, в соответствии с которой на субцентральном уровне должны формироваться устойчивые бюджетные стимулы с налоговой автономией в области доходов в целях не только экономического роста, но и проведения самостоятельной политики территориального развития. В рамках настоящего исследования эти положения рассматриваются применительно к развитию сельских территорий. Для обеспечения устойчивого экономического роста необходима не только децентрализация расходов муниципалитетов, но и децентрализация доходов из местных источников.

Среди работ, посвященных фискальной децентрализации в России можно отметить исследования отечественных ученых Алехина Б.И. [6], Белова А.В. [7], Исаева А.Г. [8], Лаврова А.М. [9], Свиридова А.А. [10].

В своем исследовании Исаев А.Г. эмпирически показал, что трансферты отрицательно влияют на экономический рост, в то время как расходы бюджетов, повышающие уровень общественных благ, положительно коррелируют с экономическим ростом.

Выводы предыдущего автора подтверждают исследования Алехина Б.И., «чрезмерная децентрализация расходных обязательств в регионе при несоответствующей децентрализации доходных источников негативно и значимо связана с региональным экономическим ростом» [6].

Принципами межбюджетных отношений являются разграничение доходных и расходных полномочий по уровням власти, соответствие объема доходов бюджета и объема необходимых расходов, использование механизма выравнивания бюджетной обеспеченности. Определяющим фактором системы межбюджетных трансфертов в Российской Федерации является высокая степень различий регионов по уровню социально-экономического развития.

Сегодня регулирование межбюджетных отношений нацелено на финансовое выравнивание территориальных бюджетов в целях обеспечения прав граждан на получение государственных и муниципальных услуг гарантированного объема и качества вне зависимости от территории проживания.

По мере развития процессов регионализации экономических реформ, муниципализации и местного самоуправления значение местных финансов существенно возрастает. В настоящее время местные финансы являются одной из важнейших составных частей финансовой системы государства. При этом роль местных финансов все усиливается и сфера их применения все более и более расширяется.

В новой теоретической модели сельского развития особую роль играет институт местного самоуправления, как платформа демократической правовой государственности на основе взаимодействия органов власти и местного населения. Финансово-экономическую основу деятельности органов местного самоуправления составляют:

- местные бюджеты;
- муниципальные внебюджетные фонды;
- предприятия и учреждения, находящиеся в муниципальной собственности;
- средства, мобилизуемые на финансовом рынке (ссуды, займы, кредиты, ценные бумаги и т.п.).

Важнейшей проблемой развития местного самоуправления является недостаточная финансовая обеспеченность бюджетов муниципалитетов для решения вопросов местного значения, а также реализации проектов

развития на подведомственных территориях, что в первую очередь касается сельских поселений.

В соответствии со статьей 132 Конституции РФ «основным инструментом формирования финансовой основы местного самоуправления является право органов муниципального образования самостоятельно формировать, пополнять, утверждать и исполнять местный бюджет, а также контролировать его исполнение».

К финансовым инструментам бюджетного управления в соответствии с ч. 3 ст. 9 ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» относятся налоговые и трансфертные инструменты: дотации, субсидии, субвенции, бюджетный кредит и дополнительные нормативы отчислений по налогам (рис. 1).



Рисунок 1 – Финансовые инструменты бюджетного регулирования

Составлено авторами

Федеральный центр ставит задачей укрепление бюджетного федерализма, что отражается в бюджетном законодательстве. На основе мирового опыта развития бюджетного федерализма можно выделить децентрализованную (американскую), кооперативную (германскую) и смешанную (российскую) модели.

В соответствии со ст. 10 БК РФ к местным бюджетам Российской Федерации относятся:

- бюджеты городских округов;
- бюджеты городских округов с внутригородским делением,
- бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения - Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя,
- бюджеты муниципальных районов;
- бюджеты городских поселений,
- бюджеты сельских поселений,
- бюджеты внутригородских муниципальных образований.

В целях анализа основные финансовые источники местных бюджетов сгруппированы по видам и представлены на рисунке 2.

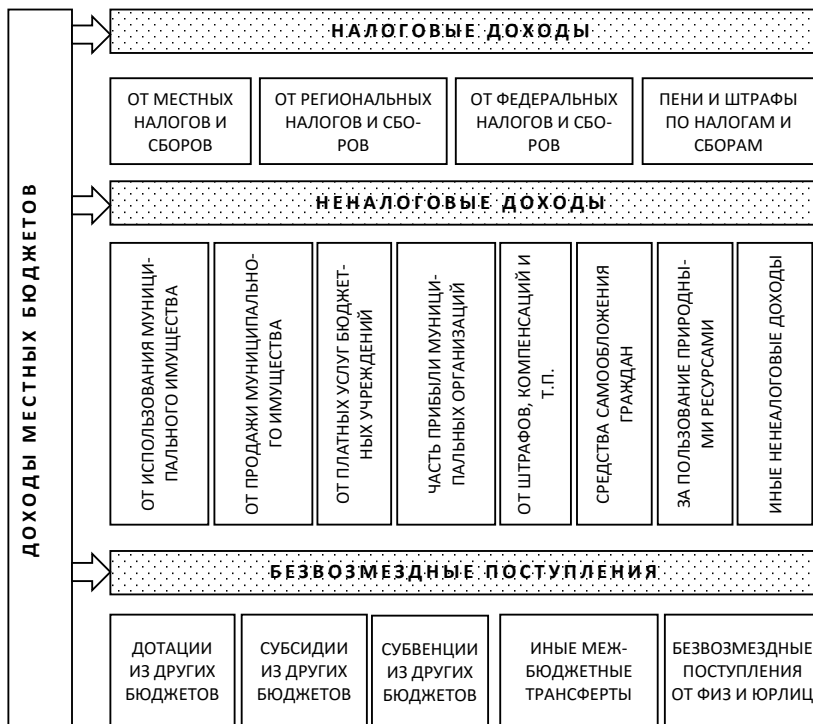


Рисунок 2 – Структура доходов местных бюджетов

Составлено авторами

За 5 лет с 2016 по 2020 гг. доходы местных бюджетов увеличились на 38,5%. При этом значительную долю доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты, основными получателями которых являлись муниципальные районы (табл. 1).

Таблица 1 – Динамика доходов местных бюджетов РФ в 2016-2020 гг., млрд руб.

Наименование показателя	2016	2017	2018	2019	2020
Налоговые доходы	1053,6	1122,9	1231,4	1340,7	1404,5
Неналоговые доходы	277,5	269,9	268,7	267,0	242,7
Межбюджетные трансферты	2314	2452,9	2745,6	3 115,1	3 402,6
Итого доходов	3645,1	3845,7	4245,7	4722,8	5049,8

Составлено авторами по данным Минфина РФ
<https://minfin.gov.ru/>

Анализ структуры доходов местных бюджетов показывает, что налоговые поступления растут в абсолютной величине (на 33,3% с 2016 по 2020 гг.), однако их доля в процентном отношении из года в год снижается и в 2020 году была в 2,4 раза меньше доли межбюджетных трансфертов (рис. 3).

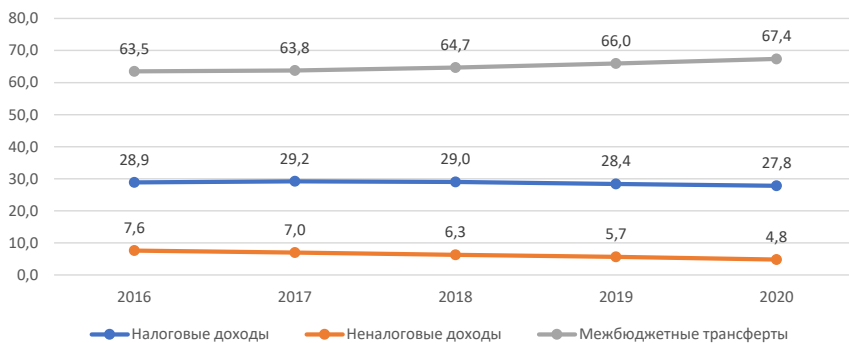


Рисунок 3 – Динамика структуры доходов местных бюджетов РФ в 2016-2020 гг.

Составлено авторами

Основной причиной такого положения является централизация бюджетообразующих налогов на федеральном и региональном уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

Низкая налоговая составляющая в собственных доходах местных бюджетов определяется тем, что органы местного самоуправления не имеют возможностей регулирования федеральных льгот по региональным и местным налогам, что снижает их инициативность и порождает «иждивенческие» отношения.

Среди уровней местных бюджетов в 2020 году наблюдается следующая структура аккумулирования налоговых доходов: бюджеты городских округов – 65,9%, бюджеты муниципальных районов – 24,8%, бюджеты городских поселений – 4,6%, бюджеты сельских поселений – 4,7%.

В 2020 году доходы бюджетов сельских поселений от налогов и сборов, нормативы отчислений от которых установлены на федеральном уровне (ст. 61, 61.1, 61.2, 61.3, 61.4, 61.5, пункты 3, 3.1 ст. 58 БК РФ) составили 60,7 млрд руб. или 5,1% и от налогов и сборов, нормативы отчислений от которых установлены субъектами РФ (п. 1, 2, 3, 3.1, 4 ст. 58 БК РФ) 5 млрд руб. или 0,4%. В основном эти средства поступают в бюджеты городских округов и муниципальных районов (87,2% от федеральных налогов и 84,7% от региональных налогов).

В 2020 году 80 субъектов РФ в рамках полномочий БК РФ установили на постоянной основе единые нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов в пользу местных бюджетов, сумма поступлений по которым составила 222,9 млрд руб. Распределение этих налоговых поступлений между уровнями муниципальной бюджетной системы выглядит следующим образом: городские округа – 65,31%; муниципальные районы – 31,1%; городские поселения – 1,5%; сельские поселения – 1,7%; муниципальные округа – 0,2%.

Несмотря на то, что мера по закреплению дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов на местном уровне является действенным инструментом повышения заинтересованности органов местного самоуправления в расширении налоговой базы, в основном этот инструмент используется в пользу муниципальных районов и городских округов, обходя стороной сельские поселения.

В 2020 году доходы местных бюджетов РФ по сравнению с предыдущим годом увеличились на 6,9% (рис. 4). В объеме доходов местных бюджетов в 2020 году налоговые поступления составили 1404,5 млрд руб. (27,8%), неналоговые – 242,7 млрд руб. (4,8%), безвозмездные поступления, в т.ч. межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней с учетом субвенций – 3 402,7 млрд руб. (67,4%).

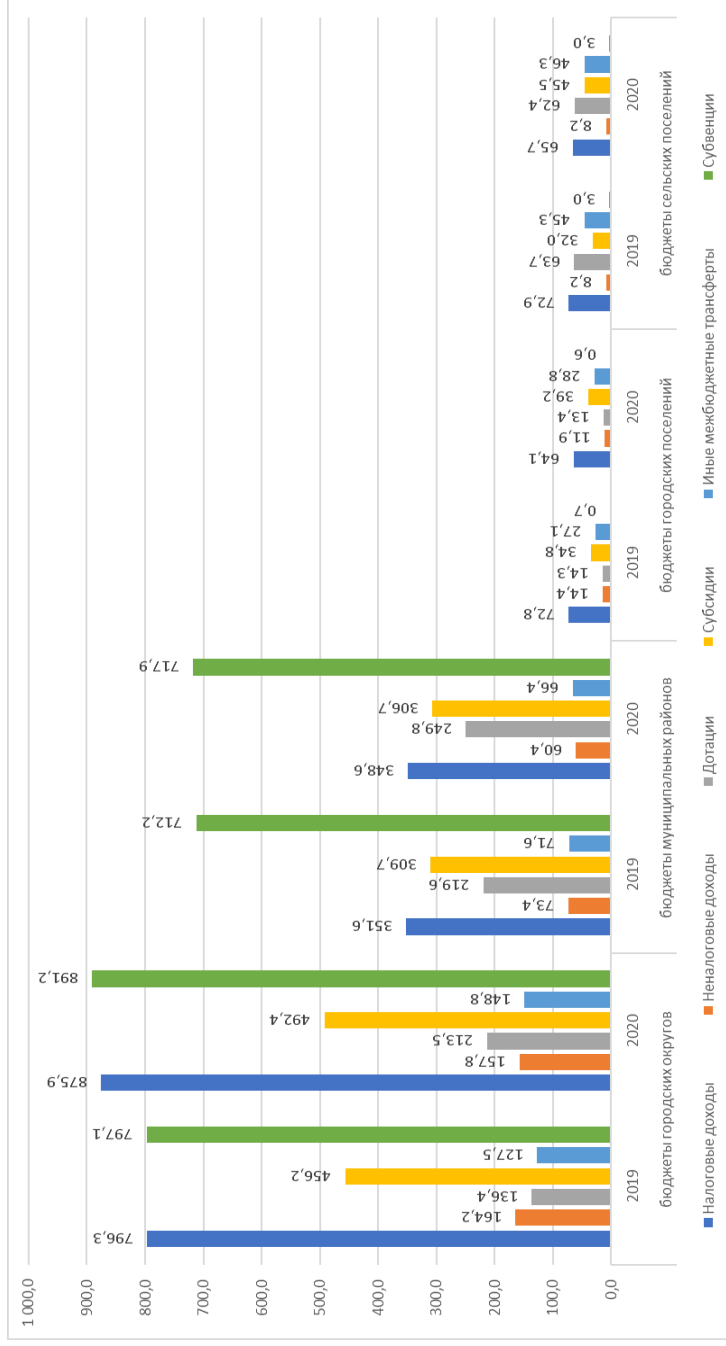


Рисунок 4 – Доходы местных бюджетов РФ в 2019 и 2020 гг.

Составлено авторами по данным Минфина РФ <https://minfin.gov.ru/ru/>

Современная государственная политика предполагает использование ресурса местного сельского самоуправления как основы процесса устойчивого социально-экономического развития сельских территорий. Развитие экономической активности граждан в каждом районном центре и селе, повышение конкурентоспособности каждого сельского поселения, обеспечат качественное развитие сельской экономики и сельской местности для комфортного проживания местного населения. Вместе с тем, в структуре собственных доходов местных бюджетов в 2020 г. (без учета других безвозмездных поступлений, в т.ч. возвратов остатков прошлых лет) собственные доходы бюджетов сельских поселений составили всего 6,7%, что значительно меньше, чем доля доходов бюджетов городских округов - 57,5% и бюджетов муниципальных районов - 30,3%.

Нормативы зачисления налогов и сборов в местные бюджеты неоднократно менялись не в пользу последних. В 2001 году была отменена региональная ставка НДС, часть которого поступала и в местные бюджеты. С 2005 г. была отменена доля ставки по налогам на прибыль и имущество организаций, отчисляемая в муниципальные бюджеты; норматив отчислений от НДФЛ поэтапно сокращался с 50 до 30 % в 2005 г., с 30 до 20 % с 2012 г. и до 15 % с 2014 г.

Существует перекося отчислений ставок налогов для сельских и городских поселений, так по НДФЛ в бюджете городского поселения остается 10%, в то время как в бюджете сельского поселения всего 2%; норматив ЕСХН для бюджета городского поселения составляет 50%, для сельского – 30%. Считаем, что нормы отчислений должны быть пересмотрены в пользу сельских территорий за счет муниципальных районов ввиду хронического дефицита финансового обеспечения бюджетов сельских поселений за счет налоговой составляющей.

Эти меры способствовали снижению финансовой самостоятельности муниципальной власти и увеличению доли перераспределяемых средств в виде различных межбюджетных трансфертов. Так, в 2020 году по сравнению с 2019 годом увеличение межбюджетных трансфертов сельским поселениям произошло на 9,4% - до 156,9 млрд руб. Рост вызван существенным увеличением субсидий на 42,2%, при этом размер дотаций уменьшился на 2%.

Преимуществом налоговых доходов местных бюджетов является их стабильность относительно налоговых резидентов, что в свою очередь позволяет органам местного самоуправления на основе планирования и прогнозирования разрабатывать среднесрочные и долгосрочные планы

развития сельских территорий.

В местные бюджеты зачисляются налоги и сборы, представленные в таблице 2.

Таблица 2 – Нормативы отчислений по налогам и сборам в местные бюджеты сельских территорий РФ

Местные налоги и сборы		Федеральные налоги	
наименование	ставка	наименование	ставка
налог на имущество физических лиц	100%	налог на доходы физических лиц (НДФЛ)	1. В бюджеты муниципальных районов: а) НДФЛ, взимаемого на территориях сельских поселений- 13%; б) НДФЛ, взимаемого на межселенных территориях – 15%; в) НДФЛ, взимаемого на территориях сельских поселений, в части суммы налога, превышающей 650 тыс. руб., относящейся к части налоговой базы, превышающей 5 млн руб. - 11 %; г) НДФЛ, взимаемого на межселенных территориях, в части суммы налога, превышающей 650 тыс. руб., относящейся к части налоговой базы, превышающей 5 млн руб. - 13 % 2. В бюджеты сельских поселений - 2%
земельный налог	100%	единый сельскохозяйственный налог – ЕСХН	1. В бюджеты муниципальных районов: а) ЕСХН, взимаемого на территориях сельских поселений - 70%; б) ЕСХН, взимаемого на межселенных территориях - 100 % 2. В бюджеты сельских поселений - 30%
		налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	В бюджеты муниципальных районов – 100 %
		единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (до 01.01.2022г.)	В бюджеты муниципальных районов – 100 %

Составлено авторами

Муниципальные районы обладают определенными возможностями регулирования развития сельских поселений, но из-за недостаточной обес-

печенности доходами данные инструменты используются в существенно меньшей степени. Так, в структуре доходов бюджетов муниципальных районов РФ в 2020 году межбюджетные трансферты и субвенции составили 77%, в то время как налоговые и неналоговые доходы более чем в 3 раза меньше или 23% (рис. 5).

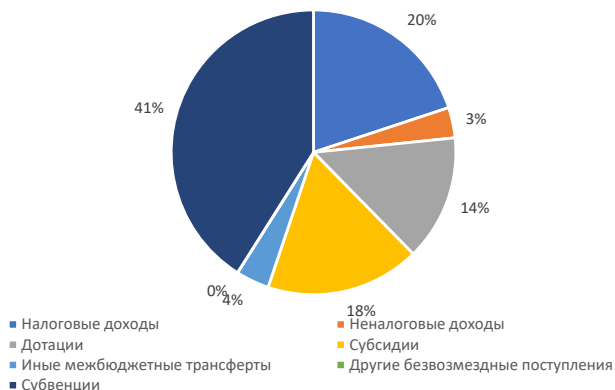


Рисунок 5 – Структура доходов бюджетов муниципальных районов РФ в 2020 г.

Составлено авторами по данным <https://minfin.gov.ru/ru/>

Анализ показывает, что динамика налоговых поступлений в бюджеты сельских поселений нестабильна, в 2020 году наблюдается существенное снижение (табл. 3).

Таблица 3 – Налоговые доходы бюджетов сельских поселений РФ в 2016-2020 гг., млрд руб.

Статьи налоговых доходов бюджетов сельских поселений	2016	2017	2018	2019	2020	2020 к 2016, %	2020 к 2019, %
Налог на доходы физических лиц	17,2	17,5	17,7	18,5	18,7	108,7	101,1
Единый сельскохозяйственный налог	2,7	2,6	2,8	3,1	3,1	114,8	100,0
Земельный налог	37,4	42,2	38,9	36,1	29,9	79,9	82,8
Налог на имущество физических лиц	4	5,0	5	5,5	5,3	132,5	96,4
Акцизы на нефтепродукты	9,5	7,0	7,3	8,4	7,5	78,9	89,3
Прочие налоги	0,9	1,0	1,1	1,3	1,2	133,3	92,3
Итого	71,7	75,3	72,8	72,9	65,7	91,6	90,1

Составлено авторами по данным <https://minfin.gov.ru/ru/>

Налоговые доходы бюджетов сельских поселений в 2020 году по сравнению с 2016 годом снизились на 8,4%. В основном снижение произошло за счет земельного налога (на 20,1%) и акцизов на нефтепродукты (на 21,1%).

За анализируемый период наблюдается существенное изменение структуры налоговых доходов: на 6% уменьшилась доля земельного налога, на 4% увеличилась доля НДФЛ (рис. 6). Причем на изменение структуры повлияло значительное уменьшение абсолютного значения показателя земельного налога с 37,4 млрд руб. в 2016 году до 29,9 млрд руб. в 2020 году, прирост поступлений от НДФЛ, ЕСХН, налога на имущество физических лиц не смог компенсировать общее снижение налоговых доходов.

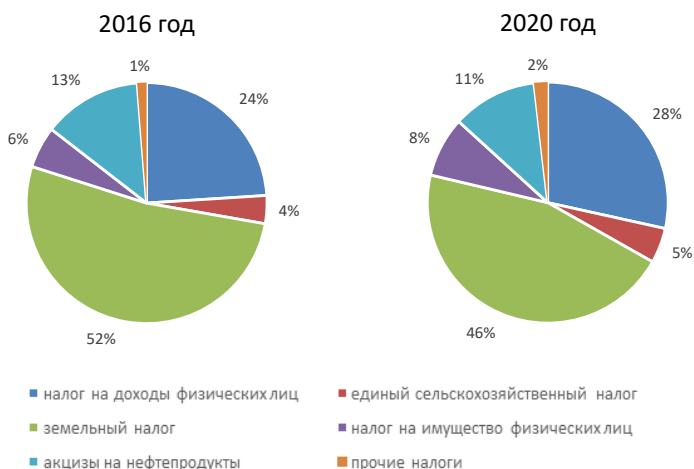


Рисунок 6 – Структура основных налоговых доходов бюджетов сельских поселений РФ в 2016 и 2020 г.

Составлено авторами по данным <https://minfin.gov.ru/ru/>

В 2020 году в структуре налоговых доходов 46% составили поступления от земельного налога, 28% - налог на доходы физических лиц, 11% - акцизы на нефтепродукты, 8% - налог на имущество физических лиц и 5% - поступления от единого сельскохозяйственного налога.

Уровень поступлений от налога на доходы физических лиц практически не изменился, наблюдается небольшой рост на 1,1%, в то время как в целом по местным бюджетам РФ увеличение произошло на 6,7%.

Суммы поступлений в местные бюджеты по НДФЛ определяются величиной налоговой базы и напрямую зависят от количества рабочих мест и уровня заработной платы, которые непосредственно зависят от количества организаций и от эффективности их деятельности (прибыльности). Таким образом поступления от НДФЛ в бюджеты сельских поселений являются прямыми индикаторами состояния сельской экономики.

Величина прироста НДФЛ с 2016 по 2020 гг. на 8,7% на фоне увеличения среднемесячной заработной платы в сельском хозяйстве, как преобладающей отрасли на сельских территориях за тот же период с 21 755,0 рублей до 34 770,0 рублей или почти на 60%, свидетельствует, скорее, не о росте, а об уменьшении налогооблагаемой базы, то есть о существенном сокращении рабочих мест на селе.

Таким образом, «финансовая несостоятельность муниципалитетов заложена в самой существующей системе налогообложения. Закрепленные за местными бюджетами налоги по своей значимости ничтожны» [11].

Наибольшую долю в структуре доходов бюджетов сельских поселений занимают межбюджетные трансферты, в 2020 году дотации, субсидии, другие поступления на выравнивание бюджета составили 66%, и только 32% доходов являются налоговыми и неналоговыми поступлениями (рис. 7).

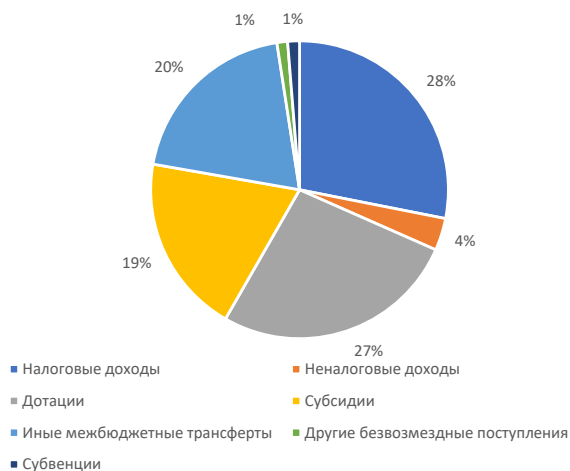


Рисунок 7 – Структура доходов бюджетов сельских поселений РФ в 2020 г.
Составлено авторами по данным <https://minfin.gov.ru/ru/>

К инструментам выравнивания бюджетной обеспеченности сельских поселений относятся следующие межбюджетные трансферты:

- субвенции;
- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности;
- дотации на обеспечение сбалансированности местных бюджетов
- иные дотации (финансовая поддержка на фоне пандемии, поощрение муниципалитетов за достижение высоких показателей социально-экономического развития, на ликвидацию последствий стихийных бедствий и чрезвычайных происшествий и т.д.);
- субсидии;
- межбюджетные трансферты из местных бюджетов.

Структура межбюджетных трансфертов бюджетам сельских поселений в РФ в 2020 году представлена на рисунке 8.

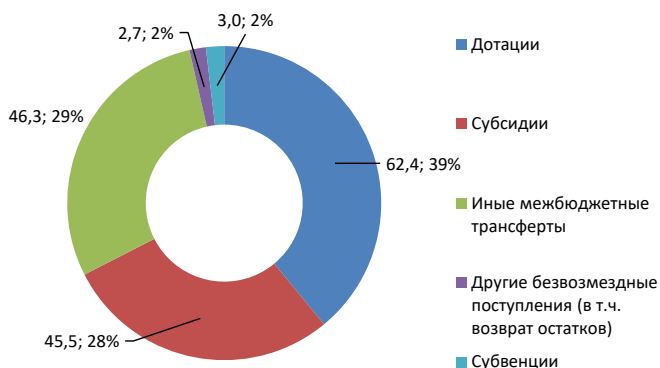


Рисунок 8 – Структура межбюджетных трансфертов сельским поселениям РФ в 2020 г.

Составлено авторами по данным <https://minfin.gov.ru/ru/>

Наибольшая доля из них приходится на дотации – 39%, субсидии – 28% и иные межбюджетные трансферты – 29%. Поскольку основная доля субвенций муниципальным бюджетам связана с финансовым обеспечением образовательного процесса, получают их городские округа и муниципальные районы, в 2020 году 53,7 и 43,4% от общей суммы соответственно. В трансфертах сельским поселениям доля субвенций незначительна и в 2020 году не превысила 2%.

За период исследования межбюджетные трансферты сельским поселениям увеличились почти на 40% или на 44,8 млрд руб., в том числе в 2020 по сравнению с 2019 годом на 9,2% или на 13,5 млрд руб. (табл. 4). Увеличение произошло в основном за счет увеличения дотаций на 14,7%, субсидий – на 69,8% и иных межбюджетных трансфертов – на 56,9%.

Таблица 4 – Межбюджетные трансферты сельским поселениям РФ в 2016-2020 гг., млрд руб.

Трансфертные инструменты	2016	2017	2018	2019	2020	2020 к 2016, %	2020 к 2019, %
<i>Межбюджетные трансферты</i>	112,3	115,3	125,2	143,4	156,9	139,7	109,4
Дотации	54,4	54,4	57,3	63,7	62,4	114,7	98,0
Субсидии	26,8	26,9	27,8	32,0	45,5	169,8	142,2
Иные межбюджетные трансферты	29,5	31,7	37,4	45,3	46,3	156,9	102,2
Другие безвозмездные поступления (в т.ч. возврат остатков)	1,6	2,3	2,7	2,4	2,7	168,8	112,5
<i>Субвенции</i>	2,8	2,7	2,8	3,0	3,0	107,1	100,0
ИТОГО	115,1	118,0	128,0	146,4	159,9	138,9	109,2

Составлено авторами по данным <https://minfin.gov.ru/ru/>

Сельские поселения РФ в 2020 г. в подавляющем большинстве являлись финансово несамостоятельными, доля сельских муниципалитетов, дотационность бюджетов которых превышает 20% составляет более двух третей или 67,3%.

Несмотря на то, что это меньше, чем в 2016 году, когда таких сельских поселений было 74,8%, показатель остается весьма высоким, в 2020 году только 618 сельских поселений из 16 332 не получали дотации.

Подтверждением являются данные отчета Минфина РФ за 2020 год, где указано, что самостоятельно решали все вопросы местного значения органы местного самоуправления только в 14,3% сельских поселениях (2 331 поселений) в 50 регионах.

Средства дотаций бюджетам сельских поселений в 2020 году на выравнивание бюджетной обеспеченности составили немного более 8,4% от общего объема дотаций местным бюджетам или 28,26 млрд руб. Такая мера по данным за 2020 год позволила сократить разрыв в уровне бюджетной обеспеченности сельских поселений с 94,27 раз до 10,15 раз. Это еще раз подтверждает бедственное положение сельских муниципалитетов и их

налоговую несамостоятельность.

В 2020 году на сбалансированность местных бюджетов было выделено 117,8 млрд руб. дотаций, в том числе сельским поселениям 2 млрд руб.

Большой проблемой межбюджетных трансферов является несвоевременность их поступления на места из бюджетов вышестоящего уровня. Анализ поквартальной динамики за 2020 год свидетельствует, что более 47% основных межбюджетных трансфертов (субсидий, дотаций на сбалансированность бюджетов, иных межбюджетных трансфертов) поступили в местные бюджеты только в IV квартале, причем более 80% из них была утверждена еще в 2019 и I квартале 2020 гг. В такой ситуации органы местного самоуправления не имеют достаточного времени для качественного и своевременного освоения средств, что ведет к неэффективному их использованию, а иногда к возврату.

Совокупный расход бюджетов сельских поселений в 2020 году составил 231,8 млрд рублей, что выше на 1,7% объема расходов сельских поселений в 2019 году (табл. 5).

Таблица 5 – Расходы бюджетов сельских поселений РФ в 2016-2020 гг., млрд руб.

Статьи расходов бюджетов сельских поселений	2016	2017	2018	2019	2020	2020 к 2016, %	2020 к 2019, %
Общегосударственные вопросы	57,5	58,9	62,8	65,3	65,7	114,3	100,6
Национальная безопасность	2,9	3,1	3,5	4,1	4,1	141,4	100,0
Национальная экономика	30,4	30,9	31,2	39,4	38,6	127,0	98,0
ЖКХ	54,7	54,1	53,3	62,8	69,6	127,2	110,8
Образование	2,8	2,3	2	1,5	1,2	42,9	80,0
Культура, кинематография	35,4	39,0	40,5	41,3	39,7	112,1	96,1
Социальная политика	2,9	2,9	3,4	3,0	2,8	96,6	93,3
Физическая культура и спорт	3,4	4,1	4	4,2	4,2	123,5	100,0
Средств массовой информации	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	100,0	100,0
Межбюджетные трансферты	3,9	2,7	2,6	3,3	2,8	71,8	84,8
Другие расходы	2,0	2,0	2,3	3,0	3,0	150,0	100,0
Итого	196,0	200,1	205,7	228,0	231,8	118,3	101,7

Составлено авторами по данным <https://minfin.gov.ru/>

Наибольшую долю в структуре расходов занимают расходы на ЖКХ – в 2020 году на эти нужды было потрачено 69,6 млрд. рублей или 30% общих расходов. Доли остальных статей расходов распределились следую-

щим образом: общегосударственные вопросы – 28%, расходы на национальную экономику - 17%, культуру – 17,3%, доли остальных статей менее 2%. (рис. 9).

По сравнению с аналогичными показателями за 2019 год, произошел рост расходов на ЖКХ на 10,8%, снижение расходов на образование на 0,3 млрд рублей или на 20%, на социальную политику на 6,3%, культуру – на 4,9%, национальную экономику – на 2%.

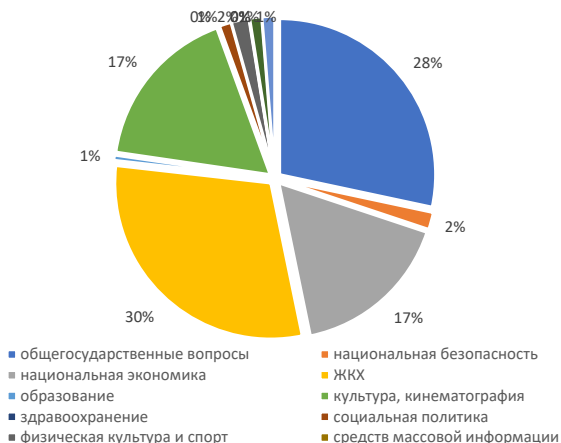


Рисунок 9 – Структура расходов бюджетов сельских поселений РФ в 2020 г.

Составлено авторами по данным <https://minfin.gov.ru/ru/>

Анализ дефицита/профицита бюджетов сельских поселений за исследуемый период показывает его неустойчивую динамику, в 2017, 2018 и 2020 гг. доходы превышали расходы, наибольший бюджетный дефицит наблюдается в 2016 году – 1,9 млрд руб. (рис. 10).

Источниками финансирования дефицита местных бюджетов являются заимствования в кредитных организациях, государственные (муниципальные) ценные бумаги, бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы.

В результате действия существующей модели налоговой централизации в пользу федерального бюджета, муниципалитеты для исполнения своих обязательств вынуждены осуществлять заимствования в виде выпуска муниципальных ценных бумаг, банковских и бюджетных кредитов.

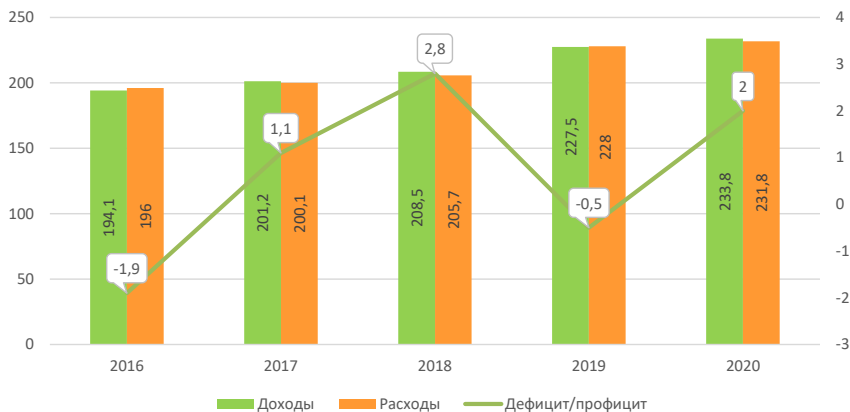


Рисунок 10 – Динамика дефицита/профицита бюджетов сельских поселений РФ, млрд руб.

Составлено авторами по данным <https://minfin.gov.ru/ru/>

С 2010 года муниципальный долг увеличился в 2,3 раза и в 2020 году составил 387,4 млрд руб. (рис. 11). В структуре налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов он составляет 23,5%.

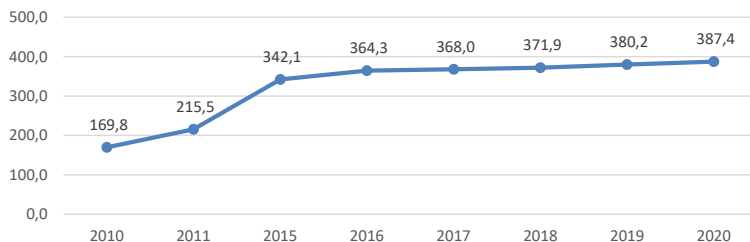


Рисунок 11 – Динамика муниципального долга в РФ в 2010-2020 гг., млрд руб.

Составлено авторами по данным <https://minfin.gov.ru/ru/>

В структуре муниципальных заимствований в 2020 году 68,2% составляют банковские кредиты или 264,4 млрд руб., доля бюджетных кредитов 23,5% или 91,2 млрд руб. (рис. 12). Муниципалитеты в силу своих кредитных качеств меньше получают государственных кредитов и займы у

банков им обходятся дороже, чем регионам.

В 2020 году бюджетные кредиты были предоставлены только 366 муниципальным образованиям.

Сложившаяся ситуация с закредитованностью не позволяет муниципалитетам в полной мере реализовывать проекты развития своих территорий. Президент в целях снижения долговой нагрузки на выступлениях в Государственной Думе РФ в апреле 2021 года дал поручение Федеральному Собранию о реструктуризации кредитов регионов до 2029 года. Объем бюджетных кредитов в рамках проведения реструктуризации коммерческого долга регионов и муниципалитетов составит до 337 млрд руб.

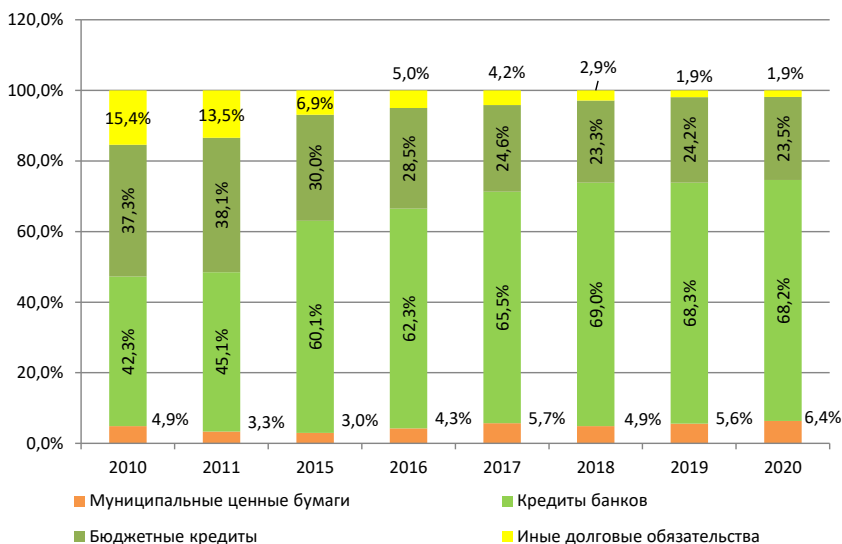


Рисунок 12 – Структура муниципального долга в РФ в 2010-2020 гг.

Рассчитано авторами по данным <https://minfin.gov.ru/ru/>

Президент также поручил внедрить новый инструмент регионального развития в виде инфраструктурного бюджетного кредита по ставке до 3% со сроком погашения 15 лет, который будет предоставляться в период до 2023 года. При этом действует принцип: чем меньше долгов накопил регион, тем больше он сможет получить дешевых инфраструктурных кредитов. На эти цели финансовое обеспечение составит до 500 млрд руб.

Устойчивое развитие сельских территорий невозможно без обеспечения бюджетов сельских поселений собственными финансовыми ресурсами.

В этой связи актуальным становится вопрос бюджетной обеспеченности сельского развития на местном уровне. Бюджетная обеспеченность – это способность муниципального образования самостоятельно профинансировать все необходимые расходы за счет собственных налоговых доходов.

Оценка уровня бюджетной обеспеченности развития сельских территорий осуществляется различными методами. Территории, у которых уровень бюджетной обеспеченности выше единицы, называются донорами. Территории, у которых уровень бюджетной обеспеченности ниже единицы, называются реципиентами, и им предоставляются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Методика расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, устанавливается Правительством РФ, а на уровне регионов – законом субъекта РФ.

Для оценки уровня бюджетной обеспеченности сельских территорий используем следующие показатели, методика расчета которых представлена в таблице 6.

Таблица 6 – Методика расчета бюджетной обеспеченности сельских поселений

Обозначение показателя	Наименование показателя	Методика расчета
$K_{пр}$	Коэффициент покрытия расходов бюджета собственными доходами	Отношение собственных налоговых и неналоговых доходов сельских поселений (без учета безвозмездных поступлений и налоговых доходов, передаваемых по дополнительным нормативам отчислений от НДС) к расходам бюджета сельских поселений
$K_{од}$	Коэффициент обеспеченности собственными доходами на душу населения	Отношение собственных налоговых и неналоговых доходов сельских поселений (без учета безвозмездных поступлений и налоговых доходов, передаваемых по дополнительным нормативам отчислений от НДС) к численности сельского населения
$K_{вф}$	Коэффициент внешнего финансирования	Отношение межбюджетных трансфертов и субвенций к собственным доходам бюджетов сельских поселений

Составлено авторами

Нужно отметить, что в научной литературе рассматривается множество разновидностей данных коэффициентов, которые являются лишь различными вариациями оценки одних и тех же факторов.

В соответствии с методикой были получены следующие значения показателей бюджетной обеспеченности сельских территорий за анализируемый период (табл. 7).

Таблица 7 – Динамика бюджетной обеспеченности сельских поселений РФ в 2016-2020 гг.

Наименование показателя и его обозначение		2016	2017	2018	2019	2020
Численность сельского населения РФ, тыс. чел.		37 772,0	37 553,5	37 327,2	37 186,1	37 113,61
Коэффициент покрытия расходов бюджета собственными доходами	K_{IP}	0,40	0,42	0,39	0,36	0,32
Коэффициент обеспеченности собственными доходами на душу населения	K_{OD}	2088,85	2215,51	2156,60	2180,92	1991,18
Коэффициент внешнего финансирования	K_{BF}	0,59	0,59	0,62	0,64	0,69

Рассчитано авторами

Рассчитанные значения очень наглядно демонстрируют процесс централизации доходов в бюджеты вышестоящего уровня и расширение внешнего финансирования за счет механизма межбюджетных трансфертов.

Абсолютно идентичная ситуация наблюдается при анализе бюджетной обеспеченности муниципалитетов в целом и городских территорий. Однако следует отметить, что в абсолютных значениях обеспеченность городских жителей собственными налоговыми и неналоговыми доходами значительно превосходит, чем сельских жителей (рис. 13). За исследуемый период разрыв только увеличивается и если в 2016 году он составлял 3,8 раза, то уже в 2020 году – почти 5,4 раза.

На сегодняшний день ресурс местного самоуправления используется не в полной мере. В целом можно выделить несколько причин, которые тормозят экономическую активность в муниципальных образованиях.

Главным препятствием в осуществлении социально-экономического развития муниципалитетов является несбалансированность местных бюджетов. Бюджетный дефицит порождает ненадлежащее выполнение полно-

мочий и создает недоверие граждан к органам МСУ и пессимизм у местной власти.



Рисунок 13 – Динамика обеспеченности населения налоговыми и неналоговыми доходами муниципалитетов в РФ в 2016-2020 гг.

Рассчитано авторами

Обладая собственной финансовой базой, муниципальные образования, вместе с тем, испытывают серьезные трудности в связи с недостаточностью финансовых ресурсов для полноценного и сбалансированного удовлетворения сложившихся и развивающихся потребностей территорий и их населения.

Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве Российской Федерации, предусматривающие увеличение перечня федеральных налогов за счет сокращения региональных и местных налогов, не способствуют увеличению необходимой доходной базы местных бюджетов в соответствии с возложенными на органы местного самоуправления полномочиями.

Централизация бюджетных доходов, наблюдающаяся в целом в бюджетной системе РФ, способствовала изменению распределения налоговых доходов бюджета в пользу федерального бюджета. Доля налоговых доходов местных бюджетов из года в год снижается, что негативно отражается на реализации интересов муниципальных формирований.

По опыту передовых стран на долю собственных доходов в бюджетах поселений должно приходиться порядка 70-75%, а местных (поселенческих) бюджетов в консолидированном бюджете – 20%. Для сравнения: по официальным данным, даже с учетом бюджетов районных муниципалитетов, доля бюджетов поселений в консолидированном бюджете России составляет 10,4%, а собственных доходов сельских администраций – в 7-15 раз ниже требуемого.

Важнейшим фактором, препятствующим эффективному развитию местного самоуправления на сельских территориях, является несвоевременное перечисление межбюджетных трансфертов в бюджеты муниципалитетов.

Одним из существенных ограничителей развития муниципальных образований является высокий уровень муниципальных долговых обязательств, который не дает возможность направлять средства на другие расходные части местного бюджета.

В связи с этим важным условием самостоятельности местных бюджетов являются законодательно установленные стабильные источники доходов, так как реформа местного самоуправления затрагивает изменения в перечне доходов, закрепляемых за бюджетами соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации, а также вводит новые принципы организации межбюджетных отношений.

Основными проблемами межбюджетных отношений в России, на наш взгляд, являются высокая степень различий регионов по уровню социально-экономического развития, слабая доходная база и низкая эффективность расходов территориальных бюджетов.

Неспособность региональных и местных органов управления самостоятельно профинансировать свои расходные обязательства порождает недоверие ко всей системе власти, в том числе и к федеральному центру.

Система распределения финансовых поступлений между федеральным центром, субъектами РФ и муниципальными образованиями предопределяет очевидную нехватку налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты сельских поселений, а значит проблемы, связанные с обеспечением устойчивого развития сельских территорий.

Исследования показали, что межбюджетные отношения в Российской Федерации развиваются по пути постепенной централизации налоговых поступлений на федеральном уровне и упорядочения системы межбюджетных трансфертов.

1.2 Внебюджетные источники финансирования развития сельских территорий

Привлечение внебюджетных средств для реализации целей и задач устойчивого развития сельских территорий осуществляется с применением различных инструментов и механизмов, часть из которых сравнительно недавно стала широко применяться на территории РФ. В частности, к таким инструментам относят: государственно-частное партнерство (ГЧП) и муниципально-частное партнерство (МЧП); парастисипаторные инструменты – самообложение граждан и инициативное бюджетирование; создание благоприятных условий для российских и иностранных инвесторов, финансовых учреждений, частных фондов под конкретные направления их деятельности или специальные программы их развития [12, 13, 14].

В рамках ГЧП частный бизнес вовлекается в социально значимые проекты в качестве соинвестора и подрядчика строительства (реконструкции) объектов государственной или муниципальной собственности, а также осуществляет техническую и (или) целевую эксплуатацию объекта. В рамках таких соглашений происходит объединение финансовых, организационно-управленческих, технологических и иных ресурсов государства и бизнеса, что дает возможность привлечь внебюджетные финансовые ресурсы и повысить эффективность их использования, а также ускорить реализацию отдельных проектов.

Однако в отличие от крупных проектов ГЧП с участием федерального финансирования проекты МЧП не столь широко распространены, поскольку местные власти в сельских районах, как правило, не в состоянии не только обеспечить свою часть финансирования, но и найти в качестве партнеров частные компании или отдельных предпринимателей, которые были бы готовы рискнуть инвестировать средства в проект «на коммерческой основе». Одной из причин является не достаточная ясность механизма окупаемости инвестиций с проектов МЧП, так как любым попыткам предоставить сельчанам дополнительные платные услуги образования, медицины препятствует традиционно низкий уровень платежеспособности потенциальных потребителей этих услуг [15].

Кроме того, к традиционным проблемам ГЧП, которые препятствуют привлечению инвесторов для реализации социальных проектов на сельских территориях, можно так же отнести: несовершенство нормативно-правовой базы в области ГЧП, длительный срок окупаемости проектов, от-

сутствие понимания и доверия между государством и частным бизнесом, нехватку квалифицированных специалистов на муниципальном уровне, способных сопровождать подобные проекты [16, 17].

Несмотря на существующие проблемы в сфере реализации проектов ГЧП и МЧП, можно отметить, что при наличии существенного дефицита бюджетных средств данный инструмент позволил реализовать целый ряд социально-значимых инфраструктурных проектов на сельских территориях и привлечь дополнительное финансирование в их развитие. Благодаря механизму ГЧП частично обновлена инфраструктура коммунально-энергетической сферы села.

По оценкам аналитиков, именно инфраструктура играет ключевую роль в достижении устойчивого развития и оказывает прямое влияние более чем на 80 % задач ЦУР ООН. Благодаря созданию и использованию устойчивой инфраструктуры возможно достичь необходимых результатов в рамках целей устойчивого развития [18].

Многочисленные исследования подтверждают, что увеличение объемов инвестиций в инфраструктуру положительно и мультипликативно влияет на развитие экономики, создает рабочие места, повышает производительность труда, стимулирует сокращение уровня бедности, обеспечивает предоставление качественных и доступных услуг. По данным МВФ, в странах ОЭСР увеличение ежегодных бюджетных расходов на инфраструктуру на 1% от ВВП позволит уменьшить число безработных на 0,11% в краткосрочном периоде и на 0,35% — в долгосрочном [19].

Однако в настоящее время на сельских территориях наблюдается дефицит инфраструктуры, она не решает многих социальных и экологических проблем села и характеризуется высоким уровнем износа.

Россия входит в число лидеров по дефициту инфраструктурных инвестиций, он составляет \$ 727 млрд По оценкам Global Infrastructure Hub, к 2030 г. стране для удовлетворения возрастающей потребности в инфраструктуре и достижения ЦУР, необходимо привлечь свыше \$ 1 трлн, а к 2040 г. – \$ 1,8 трлн. Основной дефицит инфраструктурных инвестиций отмечается в сфере строительства и содержания дорог и энергетике – свыше \$ 600 млрд и \$ 77 млрд соответственно [18].

Анализ проектов ГЧП, выполненный по данным Министерства экономического развития Ростовской области за период с 2010 по 2020 гг., показал, что на сельских территориях региона было реализовано 64 проекта ГЧП с общим объемом инвестиций в объекты соглашений на сумму

215,24 млн руб. [20]. Большинство проектов ГЧП реализовано в форме концессионных соглашений. За исследуемый период наибольшее их количество заключено в сфере водоснабжения и водоотведения (69%), теплоснабжения (22%) и лишь незначительная часть в сфере культуры и газоснабжения – 6 и 3% соответственно (рис. 14).

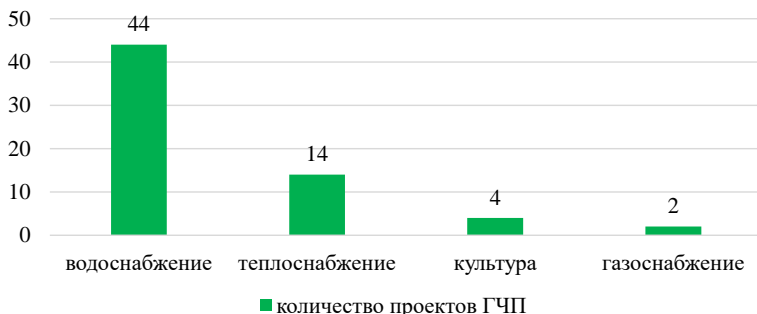


Рисунок 14 – Количество проектов государственно-частного партнерства в Ростовской области в 2010-2020 гг.

Составлено авторами по данным [20]

Соответственно, в структуре суммарного объема частных инвестиций большая часть приходится на финансирование проектов ГЧП, заключенных в сфере водоснабжения и водоотведения (78,2%) и в сфере теплоснабжения (19,2%) (рис. 15).



Рисунок 15 – Структура суммарного объема частных инвестиций проектов ГЧП Ростовской области в 2010-2020 гг., %

Составлено авторами по данным [20]

Принятие в 2015 г. Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ [21] и других законодательных актов в сфере ГЧП дало новый импульс взаимодействия государства и бизнеса. В результате наибольшее количество концессионных соглашений (33 шт.) было заключено в 2016 г., а наибольший объем частных инвестиций привлечен в 2018 г. (120,4 млн руб.) (рис. 16).

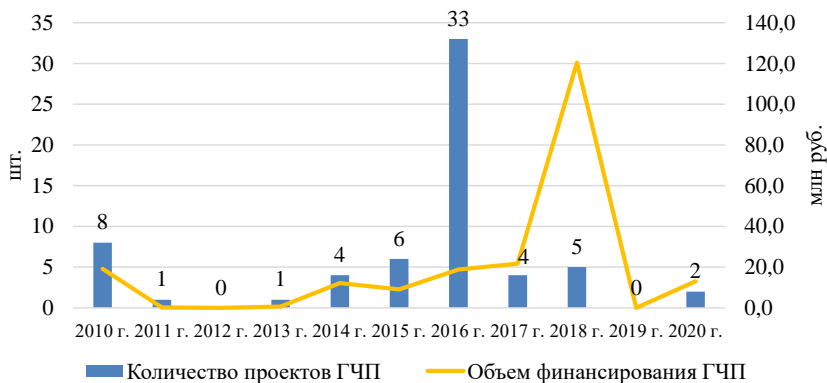


Рисунок 16 – Динамика проектов ГЧП и объемов их финансирования на сельских территориях Ростовской области в 2010 -2020 гг.

Составлено авторами по данным [20]

Несмотря на существенный потенциал ГЧП Ростовской области, в рейтинге субъектов РФ по уровню развития ГЧП за 2020 год, сформированном Минэкономразвития России, регион находится на 39 месте, существенно отставая от соседних регионов (Волгоградская область на 10 месте, Краснодарский край на 24 месте) [22]. В Топ 10 данного рейтинга вошли такие регионы как Московская область и г. Москва, Республика Саха (Якутия), г. Санкт-Петербург, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Тульская, Самарская, Омская и Волгоградская области. Очевидно, что в первой десятке находятся те субъекты РФ, которые имеют высокий уровень и динамику экономического развития. Лидирующие позиции г. Москвы, Московской области и Республики Саха (Якутия) связаны с запуском в 2020 году крупных инфраструктурных проектов по строительству платных автодорог и объектов водоснабжения. Результаты рейтинга должны стимулировать органы региональной власти к обеспечению комфортных условий для развития ГЧП.

Необходимо отметить, что обновление инфраструктуры позволяет

лишь отчасти решить проблемы села, поскольку она должна модернизироваться и развиваться одновременно с хозяйственным освоением сельских территорий. Поэтому использование механизмов ГЧП имеет также большое значение для модернизации и развития АПК России, оно способно принести взаимную выгоду как сельскохозяйственным производителям, так государству.

Однако в России проекты ГЧП в сфере сельского хозяйства реализуются в незначительном количестве. По состоянию на ноябрь 2021 г. из более чем 5 тыс. проектов ГЧП, представленных на платформе поддержки инфраструктурных проектов «Росинфра», только 27 проектов в сфере сельского хозяйства на общую сумму 64,07 млрд руб., из них 50,4 млрд руб. частных инвестиций [23].

Причинами, замедляющими развитие ГЧП в сельском хозяйстве, являются:

- недостаток свободных денежных средств для участия в проектах ГЧП у бизнеса и низкая возможность получить заемные средства в банках;
- отсутствие необходимых компетенций у специалистов для работы с проектами ГЧП, как у работников АПК, так и государственных чиновников;
- коррумпированность и инертность, нежелание чиновников всех уровней власти брать на себя ответственность за подобные проекты, декларативный характер их заинтересованности в развитии ГЧП;
- риски, связанные с возможностью государства менять «правила игры» с течением времени, что снижает интерес бизнеса к долгосрочным проектам [24].

Несмотря на это участие бизнеса в проектах ГЧП дает возможность привлечь внебюджетные источники финансирования на развитие, как инфраструктуры, так и экономики сельских территории, а потому требуется определить меры по нивелированию вышеназванных проблем.

Немаловажную роль в финансовом обеспечении развития села имеют дополнительные источники финансирования, к которым можно отнести средства населения и частного бизнеса, привлечение которых осуществляется посредством партисипаторных инструментов, к которым в России относят самообложение граждан и инициативное бюджетирование.

Самообложение граждан осуществляется в соответствии со ст. 56 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ [25]. Средства самообложения граждан – это разовые платежи, осуществляемые для решения кон-

кретных вопросов местного значения. Решение о введении самообложения, размере разовых платежей и их использовании принимаются на местном референдуме или на сходе граждан.

За период 2014-2020 гг. в самообложении приняли участие жители 38-45% российских регионов, аккумулировавшие 1,6 млрд руб. в местные бюджеты. Лидером по объему собранных средств является Приволжский округ (60-94%).

Необходимо отметить, что по данным Минфина России общий объем средств самообложения граждан, поступивших в доходы бюджетов сельских поселений за период 2014-2020 гг. ежегодно увеличивается, что демонстрирует индекс роста, который составляет более 100% (табл. 8). Однако за последние четыре года динамика поступлений средств самообложения граждан в местные бюджеты несколько замедлилась по причине сокращения реальных денежных доходов населения.

Таблица 8 – Динамика средств самообложения граждан, поступивших в доходы местных бюджетов Российской Федерации в 2014-2020 гг.

Показатели	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Поступило средств самообложения, млн руб.	114,3	156,2	213,6	240,1	266,5	287,5	302,9
<i>Индекс роста, %</i>	-	136,7	136,7	112,4	111,0	107,9	105,4
в т.ч. в бюджеты сельских поселений	112,1	144,6	189,0	207,9	233,7	250,4	270,2
<i>Индекс роста, %</i>	-	129,0	130,7	110,0	112,4	107,1	107,9

Рассчитано авторами по данным [26-32]

Самообложение более распространено на сельских территориях, чем в городе, поскольку на селе проще организовать и провести референдум или сход граждан. В структуре средств самообложения граждан в период 2014-2020 гг. удельный вес сельских территорий составляет от 86,6 до 98,1% по отдельным годам (рис. 17).

Наряду с самообложением граждан, относительно новым инструментом привлечения внебюджетных средств и вовлечения сельского населения в решение проблем села, является практика партисипаторного (инициативного) бюджетирования.

В последние годы в целях повышения вовлеченности общественности в бюджетирование на всех уровнях активно идет процесс формирования законодательного обеспечения развития инициативного бюджетирования.

ния. В 2015 г. при Минфине РФ создан Центр инициативного бюджетирования НИФИ, осуществляющий научно-методологическое и методическое сопровождение механизма и практик инициативного бюджетирования, а также впервые был принят Проект Минфина России по развитию инициативного бюджетирования в Российской Федерации в сотрудничестве со Всемирным банком.

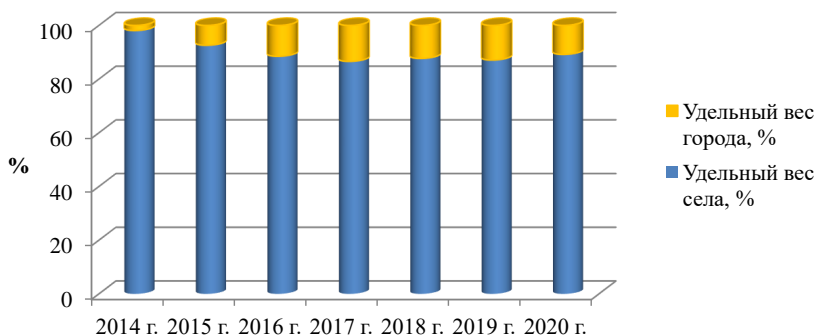


Рисунок 17 – Структура средств самообложения граждан, поступивших в доходы местных бюджетов Российской Федерации в 2014-2020 гг.

Составлено авторами по данным [26-32]

В 2018-2019 гг. продолжилась легитимация инициативного бюджетирования. В 2018 г. были приняты «Основные направления деятельности Правительства РФ до конца 2024 года», в которых отражено положение о необходимости участия граждан в решении вопросов местного значения, обучения их механизмам и практикам инициативного бюджетирования. Кроме того, в этом же году в структуру государственной программы РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» введен показатель развития инициативного бюджетирования – «количество субъектов РФ, утвердивших в составе нормативных правовых актов программы (мероприятия) о реализации на их территории инициативного бюджетирования». Установленное в ней целевое значение показателя (не менее 62 субъектов РФ к 2024 г.) почти достигнуто в 2019 г. (61 субъект РФ) [33].

По сути, процесс легитимации инициативного бюджетирования в России на федеральном уровне завершен только в 2020 г. с принятием фе-

деральных законов о внесении изменений по вопросам инициативного бюджетирования в Бюджетный кодекс и закон об общих принципах организации местного самоуправления. Кроме того, в этот же период разработаны методические рекомендации для региональных органов власти, местного самоуправления и граждан по подготовке инициативных проектов.

Согласно ст. 56.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ [25] для реализации инициативных проектов привлекаются инициативные платежи – денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в местный бюджет.

По данным Минфина РФ объем инициативных платежей, поступивших в 2020 г. в бюджеты сельских поселений, составил 2216 млн руб. [26].

Инициативное бюджетирование имеет ряд положительных долгосрочных эффектов, оказывающих влияние, как на экономику, так и на социально-политическую среду сельских поселений. Более подробно данный инструмент финансового обеспечения сельских территорий будет рассмотрен в разделе 3.1.

Важную роль в развитии сельских территорий играют социально ориентированные некоммерческие организации (СОНКО), деятельность которых направлена на решение социальных проблем и развитие гражданского общества. Финансирование СОНКО осуществляется за счет поступлений от продажи товаров или услуг, членских взносов, пожертвований, федеральных грантов, грантов физических лиц и НКО, бюджетов всех уровней на реализацию социально значимых проектов и др.

По данным Росстата по состоянию на 01.01.2020 г. в России было зарегистрировано 129 тыс. СОНКО, что на 14 тыс. меньше, чем в 2017 г. Анализ источников их финансирования показал, что наибольшую долю внешнего финансирования составляют поступления средств от российских коммерческих организаций, от российских физических лиц, а также поступления и гранты от российских некоммерческих организаций (38 % и 43% в 2014 г. и 2020 г. соответственно) (табл. 9).

Объемы средств государственной поддержки СОНКО из бюджетов всех уровней, включая гранты с 2014 по 2020 гг. в структуре источников финансирования выросли на 2% и составили 17,5%. Это говорит о повышении интереса со стороны государства к развитию данных некоммерческих организаций и пониманию их роли в развитии гражданского общества и социальной поддержке населения.

Сегодня большая часть НКО в основном направлена на объединение усилий сельхозпроизводителей по достижению коммерческих выгод. СОНКО с мощными социальными программами в сельской местности практически отсутствуют. В тоже время именно СОНКО в результате непосредственного общения с жителями села создают важнейший канал двустороннего взаимодействия с обществом, аккумулируют информацию о ситуации и положении дел на сельской территории, которая может быть эффективно использована органами местного самоуправления и государственной власти для решения проблем сельских территорий [34].

Таблица 9 - Источники финансирования СОНКО в Российской Федерации

Источник финансирования	2014 год		2020 год	
	млн руб.	в % к итогу	млн руб.	в % к итогу
Всего поступило	648504	100,0	895345	100,0
поступления из федерального бюджета	49670	7,7	71329	8,0
гранты от некоммерческих неправительственных организаций, предоставленные за счет субсидий из федерального бюджета	2232	0,3	8958	1,0
поступления из бюджетов субъектов РФ	35282	5,4	60502	6,7
поступления из муниципальных (местных) бюджетов	9488	1,4	8942	1,0
поступления из бюджетов государственных внебюджетных фондов	4369	0,7	6935	0,8
поступления (включая пожертвования), гранты от российских физических лиц	86738	13,4	111881	12,5
поступления (включая пожертвования), гранты от российских некоммерческих организаций	35778	5,5	85907	9,6
поступления (включая пожертвования) от российских коммерческих организаций	122977	19,0	187190	20,9
поступления от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций	13432	2,1	18897	2,1
поступления от иностранных граждан и лиц без гражданства	552	0,1	991	0,1
доход от целевого капитала	6377	1,0	2759	0,3
доходы (выручка) от реализации товаров, работ, услуг, имущественных прав	211453	32,6	265829	29,7
внереализационные доходы	15013	2,3	29786	3,3
денежные средства и иное имущество, полученное безвозмездно от хозяйственных обществ, учрежденных организациями	2287	0,3	1643	0,2
иные поступления	52856	8,2	33796	3,8

Составлено авторами по данным [35]

Общественные объединения редко ограничивают сферу своей деятельности определенной территорией, однако есть ряд СОНКО, чья деятельность непосредственно связана с развитием сельских территорий. Одной из таких некоммерческих организаций наиболее значимой для развития сельских территорий является Ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России (АККОР), созданная в 1990 г. Она объединяет 64 региональных крестьянских союзов и ассоциаций, которые в свою очередь включают более 600 фермерских организаций районного уровня с более 93 тыс. фермерских хозяйств. Коллективными членами АККОР являются Движение сельских женщин России, Российский аграрный молодежный союз и Союз сельских кредитных кооперативов. АККОР оказывает помощь и способствует развитию малых и средних сельхозтоваропроизводителей (включая КФХ), сельскохозяйственной потребительской кооперации, а также работает в направлении улучшения условий жизни занятых в сельском хозяйстве и способствует развитию сельских территорий. Ассоциация вырабатывает предложения по улучшению условий функционирования АПК и КФХ в регионах, по решению существующих проблем на селе, которые затем передает в Правительство РФ, Минсельхоз России, «Россельхозбанк», «Росагролизинг» и др. АККОР имеет разветвленную сеть региональных и районных структур, что дает возможность осуществлять широкую информационно-консультационную работу с КФХ, ЛПХ и сельскохозяйственными потребительскими кооперативами.

Есть удачные примеры поддержки развития сельских НКО в отдельных регионах. Так, в Самарской области создан Центр поддержки сельских НКО, который проводит конкурсы на лучшие практики сельских НКО с вручением ценных и денежных призов победителям, проводит бесплатные обучающие курсы, мастер-классы, семинары для представителей НКО, оказывает информационную поддержку и освещает деятельность НКО региона на своем сайте <http://selo.songo63.ru/>, предоставляет помощь в регистрации и др.

Немаловажную роль в привлечении финансов в развитие территорий играют такие финансовые институты как: банки развития, агентства развития, финансовые корпорации, венчурные и суверенные фонды и др.

Финансовыми институтами развития федерального уровня являются государственная корпорация развития «Внешэкономбанк» (ВЭБ), Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ), Российская венчурная компания,

Россельхозбанк и др.

ВЭБ стал одним из наиболее крупных и активных универсальных институтов развития в России, действующим в соответствии с Федеральным законом от 17.05.2007 № 82-ФЗ и Меморандумом о финансовой политике.

Деятельность ВЭБа направлена на реализацию таких национальных целей как: привлечение внебюджетных инвестиций в приоритетные проекты развития, структурирование приоритетных для экономики проектов и комплексных программ развития, координация институтов развития для обеспечения цельной системы поддержки государства и бизнеса. Работа ВЭБа должна способствовать прорывному развитию страны, повышению качества и созданию комфортных условий для жизни людей. Для реализации этих задач банк использует различные механизмы поддержки - это долговое и доленое финансирование, лизинговые операции, страхование экспортных кредитов, гарантии и поручительства, инвестиционное консультирование.

В тесном партнерстве с коммерческими банками ВЭБ осуществляет финансирование проектов национального уровня, направленных на развитие промышленности, инфраструктуры, социальной сферы, укрепление технологического потенциала и повышение качества жизни людей.

РФПИ осуществляет привлечение капиталов в российскую экономику с 2011 г. Фонд инвестировал в экономику России более 2,1 трлн рублей, из них 1,9 трлн рублей – средства партнеров. Фондом привлечено более \$40 млрд иностранного капитала в отечественную экономику, заключено 27 долгосрочных соглашений об инвестиционном сотрудничестве с другими странами.

Одним из важных проектов РФПИ для развития инклюзивности сельских территорий стал проект «Устранение цифрового неравенства», запущенный вместе с компанией РОСТЕЛЕКОМ в 2014 г. Благодаря данному проекту более чем 3,5 млн сельских жителей в более чем 8,7 тыс. сельских населенных пунктов численностью 250–500 человек было обеспечено точками доступа к высокоскоростному интернету.

В 2018 г. в рамках другого национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости» РФПИ и крупнейший вьетнамский сельскохозяйственный конгломерат TH Group подписали соглашение об инвестициях в строительство интегрированных комплексов по производству молочной продукции в Московской и Калужской областях. Общий

объем инвестиций составляет \$633 млн, полный запуск комплекса планируется к 2025 г. Благодаря проекту будут созданы новые рабочие места на селе.

Созданный в 2000 г. Российский Сельскохозяйственный банк (АО Россельхозбанк) осуществляет развитие национальной кредитно-финансовой системы агропромышленного сектора и сельских территорий РФ. В настоящее время банк занимает лидирующие позиции в финансировании агропромышленного комплекса России.

Таким образом, в условиях дефицита местных бюджетов и сокращения финансирования госпрограммы развития сельских территорий внебюджетное финансирование является одним из существенных источников финансово-экономического обеспечения развития экономики, инфраструктуры и социальной сферы села.

2 ДИАГНОСТИКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

2.1 Анализ эффективности государственной финансовой поддержки развития сельских территорий

Новейшая Государственная политика управления развитием сельских территорий РФ начала активно формироваться с 2000 гг. и на протяжении всего периода трансформировалась в соответствии с целями и задачами национального развития. Основные этапы эволюции государственной управленческой концепции в отношении сельских территорий представлены на рисунке 18.

Государственное регулирование финансово-экономического обеспечения социально-экономического развития сельских территорий осуществляется через систему правовых, экономических и организационных мер по следующим основным направлениям:

- прямое бюджетное финансирование функционирования и развития социальной инфраструктуры сельских территорий;
- участие в образовании и использовании внебюджетных средств и фондов;
- прямая государственная поддержка малых форм хозяйствования из числа сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- протекционистская налоговая политика в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, работающим в сельскохозяйственном производстве и переработке;
- финансовая поддержка сельскохозяйственных предприятий и организаций по приоритетным направлениям сельскохозяйственного производства, обеспечивающих продовольственную безопасность и импортозамещение продукции.

В настоящее время основным методом регулирования финансово-экономического обеспечения развития сельских территорий является программно-целевой на базе сотрудничества государства, общества и бизнеса на принципах партнерства. Инструментом финансирования приоритетных направлений сельского социального развития сегодня являются целевые программы различного уровня.

ПЕРИОД	МОДЕЛЬ РАЗВИТИЯ	ЦЕЛИ	ПРИОРИТЕТЫ	МЕХАНИЗМ	МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
2002-2010	Экзогенный рост	Обеспечение населения продовольствием и промышленностью сырьем	Сельское развитие, опирающееся на развитие сельского хозяйства	ФЦП «Социальное развитие села до 2010 года» Национальный проект «Развитие АПК» ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года»	Внедрение методов долгосрочного стратегического планирования, переход от отраслевой поддержки к территориальному регулированию
2014-2020	Эндогенный рост	Повышение конкурентоспособности территории Повышение уровня жизни и доходов сельского населения на базе	Сельское развитие на основе использования внутренних ресурсов – природных, человеческих и культурных органичного социального экономического развития и бережного отношения к природе	ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» «Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года»	Программно-целевое управление на основе сотрудничества государства и бизнеса на принципах партнерства
2020 г. - н. в.	Неоэндотенный / инклюзивный рост	Устранение неравенства в обществе Преодоление сельской бедности	Обеспечение равных возможностей для экономических участников с выгодами для каждой части в первую очередь сельского сообщества	ГП «Комплексное развитие сельских территорий» КП «Комплексное развитие сельских территорий»	Проектный подход Инициативное бюджетирование Финансовая инклюзия

Рисунок 18 – Эволюция государственной политики развития сельских территорий (новейшая история)

Разработано авторами

С 2002 года сельское развитие регулировалось ФЦП «Социальное развитие села до 2010 года», которая была пролонгирована до 2013 года, преемницей программы стала ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года». С 2020 года за сельское развитие отвечает Госпрограмма «Комплексное развитие сельских территорий» до 2025 года. В настоящее время разработан и находится на утверждении проект обновленной госпрограммы – Комплексная программа «Комплексное развитие сельских территорий» со сроком реализации до 2030 года.

В целях реализации федеральных программ, в регионах разрабатываются и действуют соответствующие целевые программы, а также собственные инициативные проекты развития сельской местности.

Ранее проведенные авторами исследования по данной проблематике позволили установить, что сложившаяся система государственного управления сельскими территориями не является эффективной [36, 37, 38].

Финансовое обеспечение программных мероприятий не обеспечивает темпы развития жилищной, социальной и инженерной инфраструктуры села, сети автомобильных дорог, необходимых для осуществления серьезных качественных сдвигов в условиях жизнедеятельности сельского населения.

Анализ финансового обеспечения федеральных целевых программ «Социальное развитие села» и «Устойчивое развитие сельских территорий» с 2013 по 2019 годы показывает, что и так весьма скромный бюджет программы в течение указанного периода имел неустойчивую динамику, наибольшее значение было в 2013 году, а в 2019 году его уровень был на 9,7% меньше относительно 2013 г. и, если учитывать инфляцию за 5 лет, сокращение произошло на 33,7% (табл. 10).

В 2019 году по сравнению с 2013 годом бюджетные ассигнования увеличились почти на 92,5% или на 8,33 млрд руб., при этом средства региональных и местных бюджетов и внебюджетных источников уменьшились по 6 млрд руб. каждый.

За анализируемый период действия целевой программы существенное изменение претерпела структура финансирования: более чем в два раза увеличилась доля средств федерального бюджета, почти в 1,7 раза уменьшилась доля средств внебюджетных источников, в 1,4 раза уменьшилась доля средств региональных и местных бюджетов (рис. 19).

Таблица 10 – Финансовое обеспечение ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года» и «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года», млн руб.

Источник финансового обеспечения	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019 в % к 2013
Средства федерального бюджета	9 012,3	10 176,6	12 215,0	12 070,9	14 912,4	17 046,5	17 346,9	192,5
Средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	16 255,5	16 746,6	11 999,1	13 036,4	14 463,7	12 528,1	10 234,3	63,0
Средства внебюджетных источников	12 916,8	11 137,4	7 530,9	6 585,0	6 452,3	5 026,4	6 892,2	53,4
Всего на подпрограмму	38 184,6	38 060,6	31 745,0	31 692,3	35 828,4	34 601,0	34 473,4	90,3

Составлено авторами на основе [39-45]

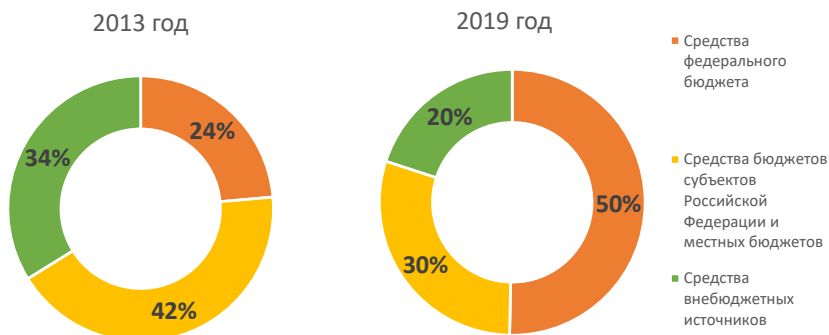


Рисунок 19 – Изменение структуры финансового обеспечения ФЦП УРСТ
Составлено авторами

Анализ исполнения целевых программ развития сельских территорий показывает, что целевые значения индикаторов достигаются практически по всем позициям, например, по итогам 2018 года из 22 показателей плановые значения достигнуты по 20, в 2019 году выполнен 1 и перевыполнены остальные из 13 запланированных показателей (Приложение А). В отчетах Минсельхоза России приводятся данные о количестве построен-

ного жилья, введенных в эксплуатацию инженерных коммуникациях: за время реализации программы 274,07 тыс. сельских семей улучшили жилищные условия, в том числе 97,25 тыс. молодых семей и молодых специалистов; существенно выросли уровень газификации сельского жилищного фонда (с 33,1% до 60,7%) и показатель обеспеченности сельского населения питьевой водой (с 40,7% до 67,9%) [36, 46].

Несмотря на в целом успешную реализацию программного подхода к развитию сельских территорий уже на протяжении нескольких лет, ситуация на селе остается сложной и кардинально не меняется, о чем свидетельствуют данные таблицы 11. Объемы финансирования программных мероприятий не позволили существенно улучшить положение селян, вводимые мощности жилищной, социальной и инженерной инфраструктуры в сельской местности не компенсируют выбытие устаревших и изношенных объектов и существенно не влияют на улучшение жизни сельского населения.

Основной причиной является тот факт, что расходы на финансирование мероприятий госпрограммы по развитию сельской местности необоснованно малы и не соответствуют глубине кризисных явлений в социальном развитии российского села.

Так, в рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий» в 2016 году они составляли 5,5% в общем финансировании Государственной программы развития сельского хозяйства, в 2018 году - 6,8% (рис. 20). Для сравнения нужно отметить, что в Европе на социальное развитие сельскохозяйственных районов приходится не менее 20% всех расходов на поддержку аграрного сектора.

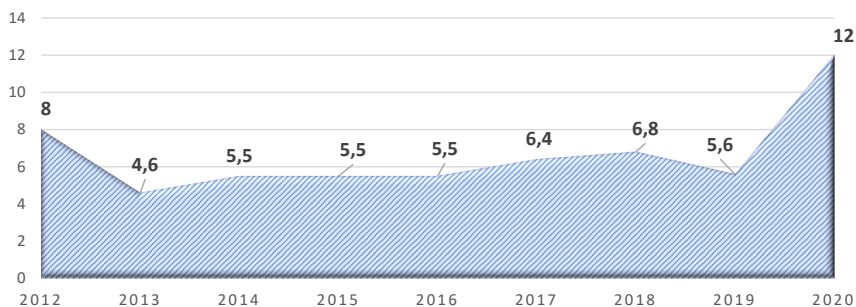


Рисунок 20 – Динамика доли расходов на развитие сельских территорий в структуре государственного финансирования АПК РФ, %

Рассчитано и составлено авторами

Таблица 11 – Динамика основных показателей развития сельский территорий Российской Федерации

Наименование показателя	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 к 2010, %	2020 к 2019, %
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Численность населения, оценка на 1 января соответствующего года, млн человек	37,6	37,5	37,3	37,2	37,1	38	37,9	37,8	37,327	37,186	36,9	98,1	99,2
	10,6	9,6	8,5	8,3	7,9	7,9	8	8	7,3	6,9	7,8	73,6	113,0
Уровень занятости сельского населения, %	57,8	59,4	60,2	60,2	60,6	60,7	60,7	53,7	53,9	53,1	52,2	90,3	98,3
	9 452,4	10 810,4	11 984,2	12 970,1	14 444,6	15 803,4	16 182,5	17 145,5	19 188,5	20 360,8	21 432,4	226,7	105,3
Доход на душу сельского населения, рублей													
	10 668,1	12 464,0	14 129,4	15 724,0	17 724,0	19 721,0	21 755,0	25 671,0	28 699,0	31 728,0	34 770,0	325,9	109,6
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в сельском, лесном хозяйстве, охоте, рыбей													
	66,92	67,99	68,61	69,18	69,49	70,4	70,5	71,38	71,67	72,21	70,7	105,6	97,9
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении сельского населения, лет													

Продолжение таблицы 11

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Соотношение среднемесячных располагаемых ресурсов сельских и городских домохозяйств, %	62,3	64,2	65,3	60	62,3	65,3	63,5	67,3	64,9	63,8	67,3	108,0	105,5
Обеспеченность сельского населения жильем, кв. м на одного жителя	24	24,5	24,8	24,7	25	25,6	26,1	26,6	26,9	27,3	27,5	114,6	100,7
Доля общей площади благоустроенных жилых помещений в сельских населенных пунктах, %	23,9	24,5	24,8	26	28,4	30,8	31,5	33	34	36,3	37,5	156,9	103,3
Количество дошкольных организаций, тыс. ед.	18,4	18	17,8	17,5	16,5	15,3	14,5	13,7	13,2	н/д	н/д	-	-
Число больничных организаций, тыс. ед.	1349	1295	1216	1095	1064	1036	1006	996	982	н/д	н/д	-	-
Число фельдшерско-акушерских пунктов, тыс. ед.	37,8	35	34,8	34,8	35	34,3	34	33,9	33,6	33,6	33,6	88,9	100,0

Составлено авторами по данным Росстата <https://rosstat.gov.ru/>

Изначально подпрограмме была отведена небольшая роль в современной аграрной политике, направленной, в большей степени, на поддержку производства отечественной сельскохозяйственной продукции.

С 2020 года на смену ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий» пришла Госпрограмма «Комплексного развития сельских территорий» [47]. Она принципиально отличается от предыдущей программы: первое – значительное увеличение бюджетного финансирования, второе – кардинальное изменение способов его распределения, третье – в основу механизма реализации Госпрограммы заложен принцип проектного управления в рамках концепции инициативного бюджетирования.

Структура Госпрограммы включает проектную и процессную части, цели, направления развития, мероприятия и механизмы достижения целей, которые схематично представлены на рисунке 21.

Среди основных новаций Госпрограммы необходимо отметить следующие: впервые в программных мероприятиях задачи повышения занятости и снижения уровня безработицы сельского населения трудоспособного возраста не просто декларируются как направления, а определяются конкретными целевыми значениями; регионам делегированы полномочия самостоятельно определять приоритеты отбора проектов по современному облику сельских территорий.

Вместе с тем, авторы поддерживают позицию коллег [48, 49] и их опасения о том, что механизм распределения финансовых ресурсов в Госпрограмме КРСТ может усугубить разрыв в уровне развития сельских территорий между регионами и муниципальными районами внутри регионов, поскольку принципы финансового обеспечения способствуют концентрации бюджетных ресурсов в устойчиво развивающихся административно-территориальных образованиях.

На наш взгляд, декларированные цели, задачи и мероприятия Госпрограммы содержательно не отвечают названию документа. Они касаются ограниченного круга направлений по обеспечению благоустроенным жильем сельских жителей, развитию инженерной и транспортной инфраструктуры. Неоднократно различные авторы [50] отмечали проблему целеполагания Госпрограммы КРСТ. Причинно-следственная связь между значениями целевых показателей и мероприятий по их достижению совершенно непрозрачна, трудно определить механизм достижения именно таких значений.

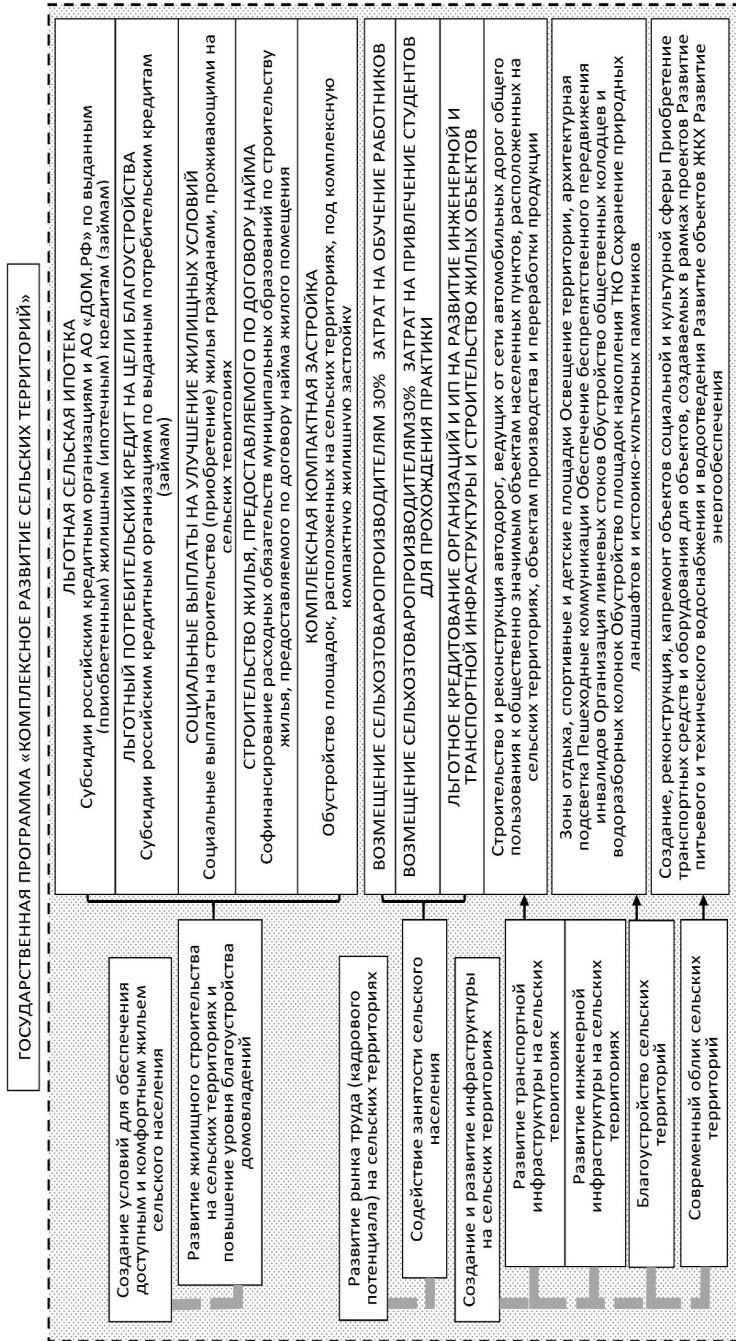


Рисунок 21 – Структура ГП «Комплексное развитие сельских территорий»

Составлено авторами

Так, например, по оценке Счетной палаты РФ, за период действия Госпрограммы только 0,46% семей, проживающих в сельской местности смогут улучшить свои жилищные условия, таким образом, целевое значение показателя 43,2% не отражает истинную результативность мероприятий и их влияние на улучшение условий проживания селян.

Аналогично, прогноз экспертов Счетной палаты по достижению соотношения среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств в 2025 году составил 69,6%, в то время как целевой показатель планируется на уровне 75,5%.

При этом увязка целей, задач (подпрограмм) и показателей чрезвычайно важна, поскольку определяет механизмы влияния мероприятий программы на достижение целей по улучшению качества жизни и благосостояния сельского населения.

Существенным недостатком Госпрограммы комплексного развития сельских территорий является отсутствие корреляции принципов дифференцированного подхода к развитию сельских территорий и снижения внутрирегиональных социально-экономических различий, озвученных в Стратегии развития сельских территорий до 2030 года и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

Следует также отметить, что совершенно не согласованы плановые сроки выполнения мероприятий указанных стратегических документов и Госпрограммы комплексного развития сельских территорий, что также не позволяет реализовывать указанные принципиальные подходы.

Счетная палата РФ провела анализ эффективности выполнения мероприятий государственных программ на развитие инженерной инфраструктуры (газификации и водоснабжения) в сельской местности и обеспеченности благоустроенным жильем сельских жителей за период 2018-2019 гг. и начало 2020 г. Подробные выводы представлены в бюллетене [51], в результате экспертизы признана низкая результативность указанных мер и недостаточное их влияние на повышение качества жизни на селе.

В частности, были выявлены системные нарушения и искажения отчетности регионов по предоставляемым субсидиям, в частности, недостоверные сведения представлены по обеспеченности сельского населения газом и питьевой водой. Анализ показал, что умалчивались такие недостатки, как отсутствие фактического подключения домохозяйств к газораспределительным сетям и водопроводам. Основной причиной является высокая стоимость технологического присоединения, зачастую превышающая раз-

мер заработной платы в сельской местности региона в 2 раза и более (Пермский край, Кемеровская и Омская области).

Сложившаяся ситуация свидетельствует о том, что надлежащий контроль над исполнением мероприятий развития сельских территорий Минсельхозом РФ не осуществлялся.

Госпрограмма содержит системные просчеты, так непроработанность нормативно-правовых вопросов предоставления социальных выплат на улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, привела к утрате права на эту господдержку значительной части селян (примерно 42,3% граждан, ранее включенных в очередь на улучшение жилищных условий с господдержкой). Льготная сельская ипотека оказалась недоступной для сельских жителей как минимум 14 регионов из-за низкой платежеспособности сельского населения, почти половина заемщиков являются горожанами, не проживающими постоянно на селе. Более подробно вопрос эффективности сельской ипотеки с господдержкой будет рассмотрен в подразделе 3.4 настоящего исследования.

Нужно отметить, что проведенные авторами ранее исследования на примере анализа ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий» уже показали, что Программа претерпела четыре редакции и неоднократно менялась как в части объемов финансового обеспечения, так и значений целевых показателей, как правило в сторону их снижения от первоначальных значений [52].

Такая же участь постигла и новую Госпрограмму КРСТ, не успев начаться, ее финансирование урезали уже несколько раз (табл. 12), скорректировав в сторону уменьшения и цели развития села (табл. 13).

Общий объем финансового обеспечения спустя два года уменьшился в 1,8 раза с 2,287 трлн рублей до 1,254 трлн рублей, наблюдается резкое сокращение расходов федерального бюджета на период действия Госпрограммы 2020-2023 гг. – в совокупности на 504,1 млрд руб., при этом плановые объемы на 2024 и 2025 гг. сохранены неизменными относительно первоначальных значений.

Совершенно непонятна и непрозрачна логика корректировок финансового обеспечения из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Объемы финансирования меняются в разы, например, в редакции Постановления № 391 в 2022 году из региональных и местных бюджетов должно поступить 7 566,5 млрд рублей и 24 127,8 млрд рублей из внебюджетных источников.

Таблица 12 – Изменение планового объема финансового обеспечения Госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий» на 2020–2025 гг., млн руб.

Источник финансового обеспечения	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Итого
В редакции Постановления Правительства РФ от 31.05.2019 г. № 696							
Средства федерального бюджета	79 197,8	160 624,0	193 135,5	201 007,6	209 250,5	217 881,9	1 061 097,3
Средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	16 411,4	24 453,7	28 110,4	30 609,1	35 245,8	39 177,2	174 007,6
Средства внебюджетных источников	132 888,1	177 583,0	191 546,4	182 601,4	181 197,3	187 075,5	1 052 891,7
Всего на госпрограмму	228 497,4	362 660,7	412 792,3	414 218,1	425 693,5	444 134,6	2 287 996,6
В редакции Постановления Правительства РФ 31.03.2020 г. № 391							
Средства федерального бюджета	35 946,2	34 378,9	34 982,5	201 007,6	209 250,5	217 881,9	733 447,4
Средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	22 035,5	8 539,1	7 566,5	21 873,0	23 873,2	25 042,5	108 929,8
Средства внебюджетных источников	38 379,0	35 501,3	24 127,8	182 601,4	181 197,3	187 075,5	648 882,2
Всего на госпрограмму	96 360,7	78 419,3	66 676,7	405 481,9	414 320,9	429 999,8	1 491 259,4
В редакции Постановления Правительства РФ 31.03.2021 г. № 490							
Средства федерального бюджета	35 946,2	30 943,0	31 485,6	31 486,4	209 250,5	217 881,9	556 993,4
Средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	22 035,5	2 754,6	1 956,1	1 768,0	10 960,9	11 556,6	51 031,7
Средства внебюджетных источников	38 379,0	81 531,7	107 839,9	119 439,1	145 656,3	153 776,9	646 622,9
Всего на госпрограмму	96 360,7	115 229,3	141 281,5	152 693,5	365 867,7	383 215,3	1 254 648,0

Составлено авторами по данным [47]

Таблица 13 – Изменение показателей Государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий»

Наименование показателя	Значение показателя в редакции Постановления Правительства РФ от			Изменение показателя, %		
	31.05.2019 г. № 696	31.03.2020 г. № 391	31.03.2021 г. № 490	2020 г. к 2019 г.	2021 г. к 2020 г.	2021 г. к 2019 г.
Финансовое обеспечение из всех источников, млрд руб.	2,288	1,491	1,255	65,2	84,1	54,8
Сохранение доли сельского населения, %	25,3	25,1	25,1	99,2	100,0	99,2
Соотношение располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств, %	80	75,5	68,5	94,4	90,7	85,6
Доля благоустроенных домов в сельской местности, %	50	43,2	45,9	86,4	106,3	91,8
Ввод жилья, млн кв. м	2,34	1,33	0,715	56,8	53,8	30,6
Обеспечение сельских семей жильем, тыс. семей	25,5	15,3	9,9	60,0	64,7	38,8
Создание распределительных газовых сетей, тыс. км	2,08	1,48	1,025	71,2	69,3	49,3
Создание водопроводов, тыс. км	1,65	1,3	0,929	78,8	71,5	56,3
Создание автомобильных дорог с твердым покрытием, тыс. км	2,58	2,58	2,2	100,0	85,3	85,3
Уровень занятости сельского населения, %	80	70	60	87,5	85,7	75,0
Уровень безработицы сельского населения, %	5,7	6,5	6,8	114,0	104,6	119,3
Реализация проектов по благоустройству сельских территорий, тыс.	42,25	31,3	2,682	74,1	8,6	6,3

Составлено и рассчитано авторами по данным [47]

Ровно через год в редакции Постановления № 490 объем средств регионов и муниципалитетов сокращен в 3,8 раза до 1 956,1 млрд рублей, а внебюджетные средства увеличены в 4,5 раза и составили 107 839,9 млрд рублей. Аналогичная картина наблюдается и в отношении последующих

плановых периодов. Такой разброс в плановых значениях финансового обеспечения Госпрограммы может свидетельствовать об отсутствии научно обоснованных подходов к планированию развития сельских территорий и адекватной оценке финансового обеспечения их развития.

По итогам 2020 года кассовое исполнение бюджетных средств Госпрограммы комплексного развития сельских территорий составило 96,7% или 32,64 млрд руб. Неосвоенными остался 1,1 млрд руб. из которых наибольшие объемы 687,2 млн руб. – это субсидии на развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях соответствующего Ведомственного проекта и 215,4 млн руб. - субсидии на обеспечение комплексного развития сельских территорий Ведомственная целевая программа «Современный облик сельских территорий».

По результатам освоения бюджетных средств, вызывает беспокойство, что почти полностью сокращено финансирование подпрограммы «Развитие рынка труда (кадрового потенциала) на сельских территориях» – из 606,0 млн руб. оставили только 15,0 млн. руб.

Одновременно с сокращением ресурсного обеспечения ГП КРСТ существенно снижены целевые значения показателей, характеризующих развитие села в программном документе. В наибольшей степени корректировки коснулись следующих индикаторов: в 15,8 раз снижено число реализации проектов по благоустройству сельских территорий; в 3,3 раза – объемы ввода жилья в сельской местности; вследствие сокращения предыдущего показателя в 2,6 раза уменьшено число сельских семей, планируемых к обеспечению жильем за счет мероприятий Госпрограммы; в 2 раза уменьшено создание распределительных газовых сетей и т. д. (табл. 13).

Среди представленных индикаторов, на наш взгляд, особое системное значение имеют уровень занятости сельского населения и соотношение располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств. Объявленное снижение уровней их значения в связи с недостаточным финансово-экономическим обеспечением и действием общеэкономических факторов, может иметь далеко идущие негативные последствия.

Указанные показатели являются прямыми индикаторами инклюзивного роста и развития, и такая ситуация свидетельствует о смещении сроков решения ключевых проблем сельской бедности, безработицы и сохранению социальной напряженности среди сельского населения.

Основным направлением новой теоретической модели сельского развития является обеспечение сельских жителей рабочими местами и до-

стойной заработной платой. При этом политика государства должна быть направлена на расширение возможностей трудоустройства селян и увеличение их благосостояния за счет участия рабочей силы в производительной и приносящей доход деятельности. Почти 25% сельского населения относятся к категории малоимущих, что в 3 раза больше, чем среди горожан и в 2 раза больше, чем по стране в целом [53]. В этой связи государственное регулирование развития рынка труда и содействие занятости сельских жителей в первую очередь должно проводиться в отношении наиболее социально незащищенных слоев сельского населения.

В настоящее время Госпрограмма комплексного развития сельских территорий трансформирована в Комплексную программу развития села с пролонгацией до 2030 года включительно. Многочисленные корректировки и поправки не спасли целевой проект, стало очевидным, что заявленные объемы финансового обеспечения не позволят достичь даже скорректированные цели развития села в планируемый период. Правительство решило исправить ситуацию за счет смещения периода реализации Госпрограммы на 5 лет при одновременном увеличении объемов ее финансирования до 3,29 трлн рублей вместо 1,25 трлн рублей по Постановлению Правительств РФ № 490.

Нужно отметить, что плановые объемы бюджетных средств известны только на 2022-2024 гг. и составляют 117,43 млрд рублей (табл. 14), что почти на 57% меньше, чем за тот же период по Постановлению № 490 и на 73,6% по Постановлению № 391. Финансовое обеспечение Комплексной программы с 2025 года пока не расписано.

Таблица 14 – Объем финансового обеспечения согласно паспорта Комплексной программы «Комплексное развитие сельских территорий», млн руб.

Источник финансового обеспечения	2022	2023	2024	Итого
Средства федерального бюджета	36 242,6	40 402,3	40 788,8	117 433,7
Средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	5 913,8	1 314,7	1 333,9	8 562,4
Средства внебюджетных источников	73 602,8	73 357,5	73 384,8	220 345,1
Всего на госпрограмму	115 759,2	115 074,5	115 507,5	346 341,2

Составлено и рассчитано авторами по материалам Счетной палаты РФ <https://ach.gov.ru/>

Таким образом, решение, пусть и частичное, проблем развития села, так широко декларированное при запуске первоначальной Госпрограммы, вместе с увеличением ее финансирования отодвигается на конец 2020-х годов и остается весьма туманным, поскольку основная прибавка ассигнований предполагается на пятилетку 2025-2030 гг.

Распределение средств федерального бюджета между подпрограммами на ближайшие три года представлено в таблице 15. Наибольшая доля 57,8% приходится на мероприятия по созданию и развитию инфраструктуры на сельских территориях, 41% - на создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем сельского населения, и немногим более 1% - Развитие рынка труда (кадрового потенциала) на сельских территориях и аналитическое, нормативное, методическое обеспечение комплексного развития сельских территорий.

Таблица 15 – Объем финансового обеспечения из средств федерального бюджета по подпрограммам Комплексной программы «Комплексное развитие сельских территорий», млн руб.

Наименование направления (подпрограммы)	2022	2023	2024	Итого
Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем сельского населения	14 502,0	16 851,5	16 851,5	48 205,0
Развитие рынка труда (кадрового потенциала) на сельских территориях	215,0	174,1	173,0	562,1
Создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях	21 275,8	23 126,9	23 512,2	67 914,9
Аналитическое, нормативное, методическое обеспечение комплексного развития сельских территорий	249,8	249,8	252,1	751,7
Всего на госпрограмму	36 242,6	40 402,3	40 788,8	117 433,7

Составлено авторами по материалам Счетной палаты РФ <https://ach.gov.ru/>

Проект обновленной государственной программы проходит экспертизу и согласование и пока еще не утвержден, вместе с тем, уже сейчас можно оценить предлагаемые изменения по основным направлениям. Так, изначально запланированное значение показателя доли сельского населения в общей численности населения России 25,3% теперь планируется достичь только к 2030 году.

Уровень соотношения среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств 80% также планируется к 2030 году, при этом в 2025 году остается значение из последней редакции за № 490 – 68,5%. Кроме того, по оценке Счетной палаты РФ, достижение целевых значений показателя по годам не соответствует целям Стратегии устойчивого развития сельских территорий на период до 2030 года и в 2022-2024 гг. ниже ее плановых значений более, чем на 10 п.п., а в 2024 году почти на 11 п.п. В Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года запланировано достижение соотношения среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств в 2022-2024 гг. в 74,3%, 76,1% и 77,9% соответственно.

В проекте обновленной Госпрограммы (Комплексной программы) развития села остается проблема целеполагания и непрозрачности механизма достижения ожидаемых эффектов от реализации запланированных мероприятий и решения соответствующих задач.

Тревогу вызывает корректировка показателя уровня безработицы среди сельского населения в 6,3%, то есть даже к 2030 году он планируется хуже, чем при последнем изменении Госпрограммы. Такой прогноз плохо коррелирует с заявленной государственной политикой по развитию рынка труда и кадрового потенциала на сельских территориях.

Существенной проблемой управления развитием сельских территорий является ведомственная разобщенность и несогласованность, отсутствие комплексного подхода. Координирующим органом сельского развития могла бы стать Правительственная комиссия по вопросам АПК и устойчивого развития сельских территорий, однако в ее состав не входят представители министерств и ведомств, напрямую связанные с развитием села: Минпросвещения, Минздрава, Минкультуры, Минстроя, Минспорта и др. При этом, Минсельхоз РФ не наделен полномочиями по управлению деятельностью организаций соответствующих министерств и ведомств на сельских территориях.

По информации Минфина РФ, средства, предусмотренные на развитие сельских территорий в составе других государственных программ и национальных проектов, существенно превышают финансирование мероприятий Государственной программы «Комплексного развития сельских территорий» и составляют в 2020 году - 77 млрд рублей, в 2021 году - 67 млрд рублей, в 2022 году - 47 млрд рублей. Однако, эти средства не выделены в мероприятиях соответствующих госпрограмм, что не позволяет

провести анализ эффективности проводимой государственной политики по развитию села.

В ходе реализации Госпрограммы не всегда выполняются принципы Проектного управления, заявленного в качестве новой методологии регулирования развития сельских территорий:

- *принцип ориентации на результат* не обеспечен наличием целевых показателей и их индикативных значений, определяющих достижение заявленных целей в результате реализации мероприятий госпрограммы;

- *принцип системного подхода* к организации процесса управления не выполняется вследствие отсутствия комплексного подхода к развитию сельских территорий и ведомственной разобщенности;

- *принцип открытости* как вовлечение в проектную деятельность местного населения и представителей бизнес-сообщества реализуется не в полной мере вследствие низкой финансовой обеспеченности местных бюджетов, низкой доходности сельхозорганизаций;

- *гибкость системы управления проектами* (отзывы экспертов и социологический опрос специалистов администраций муниципальных районов Ростовской области указывают на сложность администрирования программы и излишнюю зарегулированность);

- *постоянное совершенствование* (ориентация в работе на лучшие российские региональные практики, использование в работе лучших технологий, непрерывное улучшение профессиональных компетенций команды проекта) – недостаточная консалтинговая работа и проведение обучающих мероприятий для специалистов нижнего звена местного самоуправления.

Авторы абсолютно солидарны с позицией Счетной палаты РФ, и ранее в своих исследованиях определяли необходимость регулирования развития сельских территорий на основании типологизации сельских поселений и стандартов предоставления социальных услуг сельскому населению с учетом их транспортной и временной доступности [52]. Представляется, что такие стандарты должны быть разработаны в каждом регионе и, с одной стороны, гарантировать уровень социального обслуживания не ниже минимального, установленного в РФ, с другой, учитывать национальные и культурные особенности и традиции, а также возможности региона обеспечить более высокий социальный уровень, например, для привлечения населения на свои территории.

Например, в Великобритании с 2003 года разработан Rural services standart (Стандарт обслуживания сельских жителей), определяющий социальные обязательства государства перед жителями села. К реализации Стандарта подключены все ведомства правительства и его положения в целях актуализации ежегодно пересматриваются и утверждаются [54].

По мнению Счетной палаты, «отсутствие до настоящего времени типологии сельских территорий по уровню и устойчивости их развития не позволяет эффективно распределять и использовать бюджетные ресурсы, разрабатывать мероприятия по развитию сельских территорий с учетом потребностей сельских жителей конкретных территорий и своевременно принимать управленческие решения от федерального до муниципального уровней власти» [51].

Существующий подход к оценке эффективности выполнения государственных целевых программ и их мероприятий исходит из степени освоения выделяющихся финансовых ресурсов и степени достижения целевых значений индикативных показателей. Такая номинальная оценка показывает, что несмотря на высокие показатели эффективности, данная методика не дает ответа на вопрос о том, насколько эффективным было расходование определенного объема средств с учетом достижения эффекта по обеспечению устойчивого развития сельских территорий.

Зачастую, показатели Госпрограммы КРСТ не отражают улучшение условий для сельского населения в результате реализации того или иного мероприятия. Например, плановый ежегодный ввод в эксплуатацию жилья не показывает, насколько в результате улучшится обеспеченность сельских жителей благоустроенным жильем и приблизится к городским условиям.

При разработке программ развития сельских территорий отсутствует анализ реальной потребности в финансировании с учетом текущей обеспеченности сельского населения услугами социальной и инженерной инфраструктуры, доступности соответствующих услуг, в основу которого должен быть положен нормативный метод и региональные социальные стандарты.

2.2 Экспертная оценка проблем финансового обеспечения Государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий». Региональный аспект (на материалах Ростовской области)

В целях выявления актуальных вопросов, связанных с проблемами реализации Государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий», а также их финансового обеспечения на примере Ростовской области было проведено анкетирование специалистов администраций муниципальных районов региона, непосредственно связанных с реализацией мероприятий этой Госпрограммы.

Анкета содержала 9 закрытых вопросов с возможностью включить показатель, не отраженный в перечне ответов и один открытый вопрос с предложением указать меры, которые будут способствовать реализации проектов по развитию сельских территорий в соответствующем муниципальном районе (Приложение Б).

В анкетировании приняли участие 90 специалистов 43 муниципальных районов Ростовской области, активность по районам очень разная – наибольшее количество ответов было получено от Азовского района – 13 анкет, Заветинского и Морозовского районов – по 12 анкет, Неклиновского района – 5 анкет, Куйбышевского района – 5 анкет, по остальным районам было получено по одной анкете. Это может служить своеобразным индикатором вовлеченности и заинтересованности специалистов муниципальных районов в участии в реализации мероприятий и проектов развития села на своих территориях.

На первый вопрос «Какие государственные программы и национальные проекты в наибольшей степени способствуют развитию сельских территорий в Вашем районе?» 85,6% респондентов ответили, что это Госпрограмма «Комплексное развитие сельских территорий» (рис. 22).

Вместе с тем, также большую значимость в сельском развитии Национальных проектов «Здравоохранение», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Образование» отметили 45,6%, 37,8% и 34,4% опрошенных соответственно. В меньшей степени, по мнению опрошенных, на улучшение сельской жизни влияют Национальные проекты «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Культура», «Демография», «Экология» (25,6%, 24,4%, 23,3%, 16,7% респондентов соответственно) и совсем малое

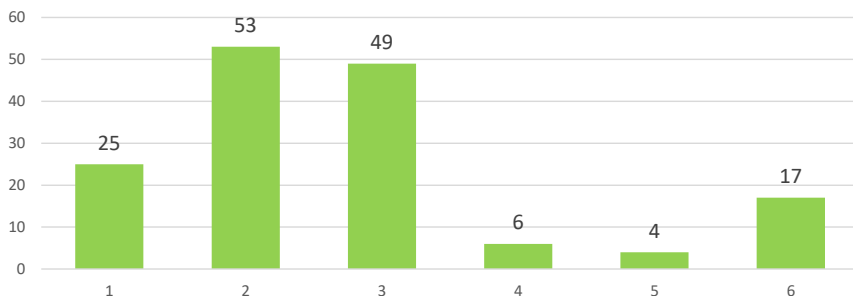
влияние у Национальных проектов «Производительность труда и поддержка занятости», «Цифровая экономика», «Международная кооперация и экспорт» (10%, 4,4% и 3,3% респондентов соответственно).



Рисунок 22 – Распределение ответов респондентов на вопрос анкеты «Какие государственные программы и национальные проекты в наибольшей степени способствуют развитию сельских территорий в Вашем районе?», ед.

На второй вопрос о том, по какому направлению реализуются мероприятия Госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий» в районе, 58,9% специалистов администраций ответило, что проекты благоустройству сельских территорий, затем в порядке убывания это предоставление социальных выплат на строительство (приобретение) жилья, в том числе путем участия в долевом строительстве – 54,4% респондентов (рис. 23).

Затем с большим отрывом 27,8% опрошенных отметили реализацию инвестиционных проектов, направленных на обустройство объектами инженерной инфраструктуры и благоустройство площадок под компактную жилищную застройку, остальные направления практически не востребованы или недоступны для селян.



- 1 -Инвестиционный проект по обустройству инженерной инфраструктуры и благоустройство под жилищную застройку 2- Благоустройство сельских территорий 3-Социальные выплаты на строительство (приобретение) жилья 4-Субсидии на обеспечение жильем по договорам найма жилого помещения 5- Возмещение сельскохозтоваропроизводителями до 90 % затрат по ученическим договорам 6-Собираемся принять в участие в Госпрограмме

Рисунок 23 – Распределение ответов респондентов на вопрос анкеты «Как в Вашем муниципальном районе работает государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий»?», ед.

Вызывает тревогу то, что на третий год действия Госпрограммы среди опрошенных почти 19% (пятая часть) заявили, что район только собирается принимать участие в главной программе развития села, это в лучшем случае в 2022 году. Такое положение свидетельствует или о незаинтересованности местной администрации или о недостатке компетенций специалистов для подготовки проектов для участия в мероприятиях программы.

В ответ на вопрос об основных проблемах финансового обеспечения развития сельских территорий подавляющее число респондентов отметили дефицит местных бюджетов (рис. 24).

Второй причиной названа недостаточная заинтересованность бизнес-структур, на третьем месте указали недостаточное финансирование государственной программы и на четвертом – недостаток средств у населения.

Экспертная оценка специалистов администраций муниципальных районов относительно доли бюджетного финансирования составила 93,7%, очень скромно определена доля бизнеса (10%) и уровень софинансирования муниципального бюджета – 9,3% (рис. 25).



Рисунок 24 – Распределение ответов респондентов на вопрос анкеты «Какие основные проблемы финансового обеспечения развития сельских территорий Вы можете отметить? Укажите в порядке очередности», ед.

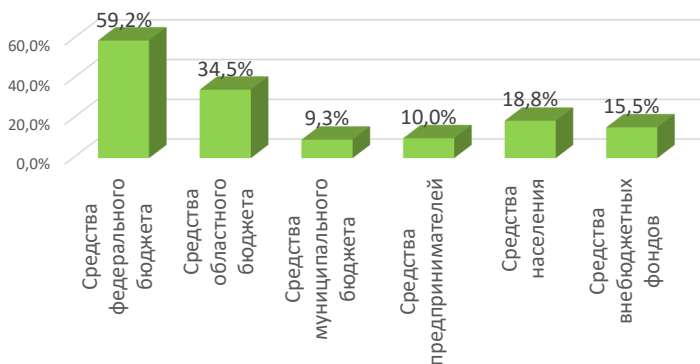


Рисунок 25 – Ответы респондентов на вопрос анкеты «В каком примерно процентном соотношении финансируются мероприятия по развитию сельских территорий у Вас в муниципальном районе?»

На вопрос об источниках, которые в наибольшей степени определяют бюджет муниципального района, подавляющее число специалистов ответили, что это налоговые доходы и межбюджетные трансферты (рис. 26).

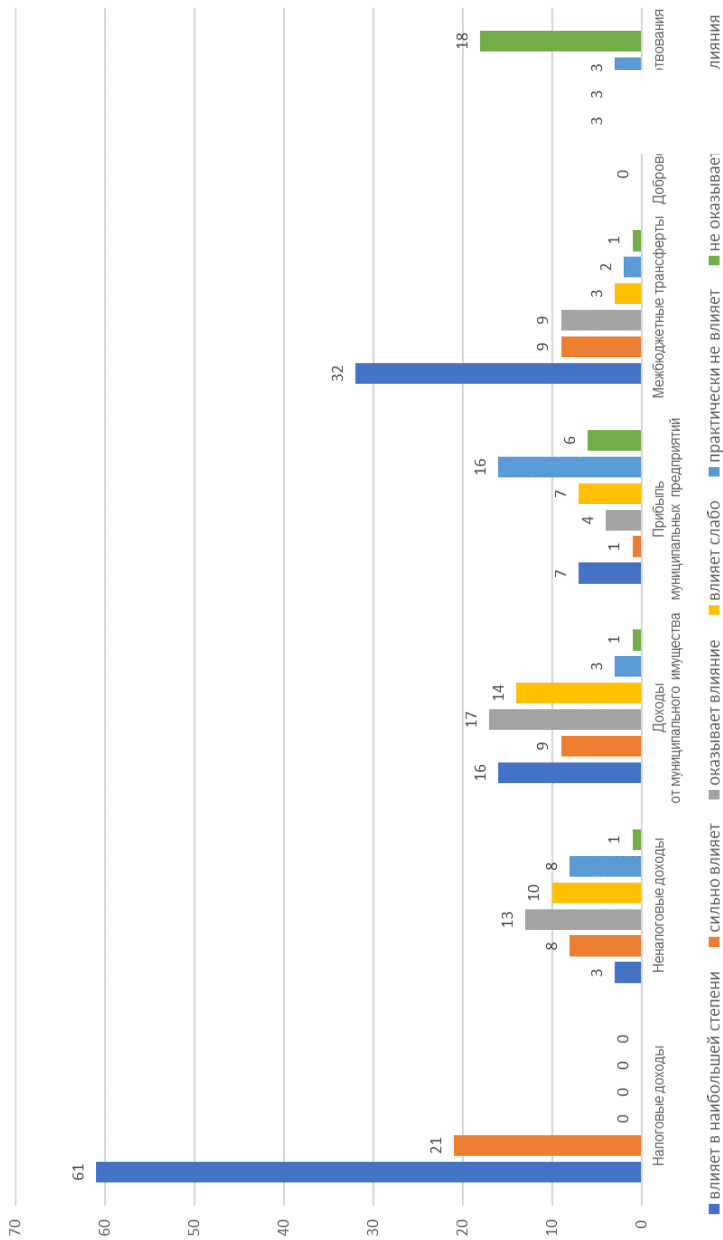


Рисунок 26 – Распределение ответов респондентов на вопрос анкеты «Что в наибольшей степени определяет бюджет муниципального района? Укажите в порядке очередности»

Специалисты районных администраций отметили, что у сельских жителей в целях софинансирования наиболее востребовано направление Госпрограммы, касающееся улучшения жилищных условий и развития инженерной инфраструктуры (рис. 27).

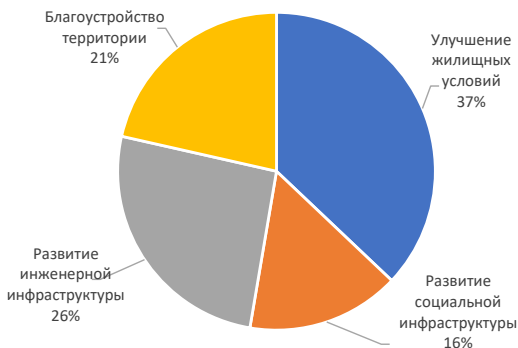


Рисунок 27 – Ответы респондентов на вопрос анкеты «В каких проектах готовы принимать участие сельские жители муниципального района?»

На вопрос об активности местного бизнеса, 31% опрошенных отметили, что предприниматели участвуют периодически в таких проектах, только если имеют выгоду от их реализации (рис. 28).

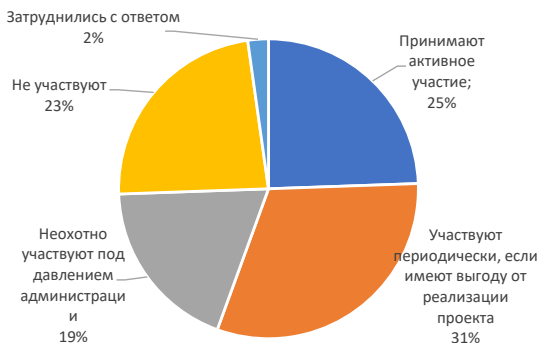


Рисунок 28 – Ответы респондентов на вопрос анкеты «Насколько активно участвуют в софинансировании (финансировании) проектов по развитию сельских территорий предприниматели?»

Основной причиной устранения бизнеса от решения социальных проблем села отмечено отсутствие прямой выгоды для себя от реализации проектов (52%) (рис. 29).

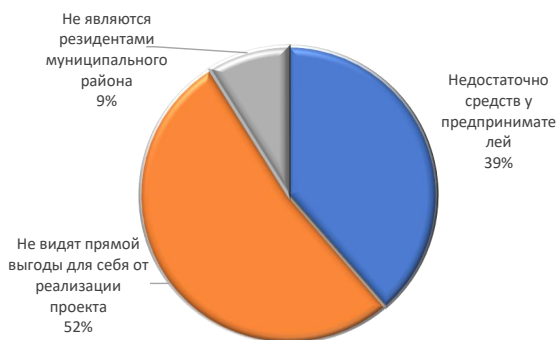


Рисунок 29 – Ответы на вопрос анкеты «Чем объясняется устранение бизнеса от решения социальных проблем сельских территорий?»

Главным препятствием в реализации мероприятий ГП КРСТ по мнению респондентов заключается в дефиците и недостаточном объеме местных бюджетов, а также высокий процент софинансирования для муниципалитетов, недостаточная активность местного населения (рис. 30).

Из общего числа представителей администраций сельских территорий только 50 человек (55,6%) имели предложения или замечания по работе Госпрограммы КРСТ. Это свидетельствует о низкой заинтересованности органов местного самоуправления в решении вопросов сельского развития.

Считаем такое положение принципиальной угрозой формированию муниципальной политики развития села, поскольку именно местные администрации должны проявлять социальную инициативу и определять приоритеты в решении наиболее значимых проблем местного сообщества.

В ходе опроса поступило 131 предложение не только по направлениям Госпрограммы КРСТ, но и в целом о развитии сельских территорий.

Предложения, в основном, касаются развития сельской экономики, создания высокооплачиваемых рабочих мест, сложностей администрирования ГП КРСТ, различных вопросов ее финансового обеспечения, а также в меньшей степени вопросов вовлечения граждан в инициацию и реализацию проектов развития сельских территорий и возможностей местных бюджетов по их софинансированию.

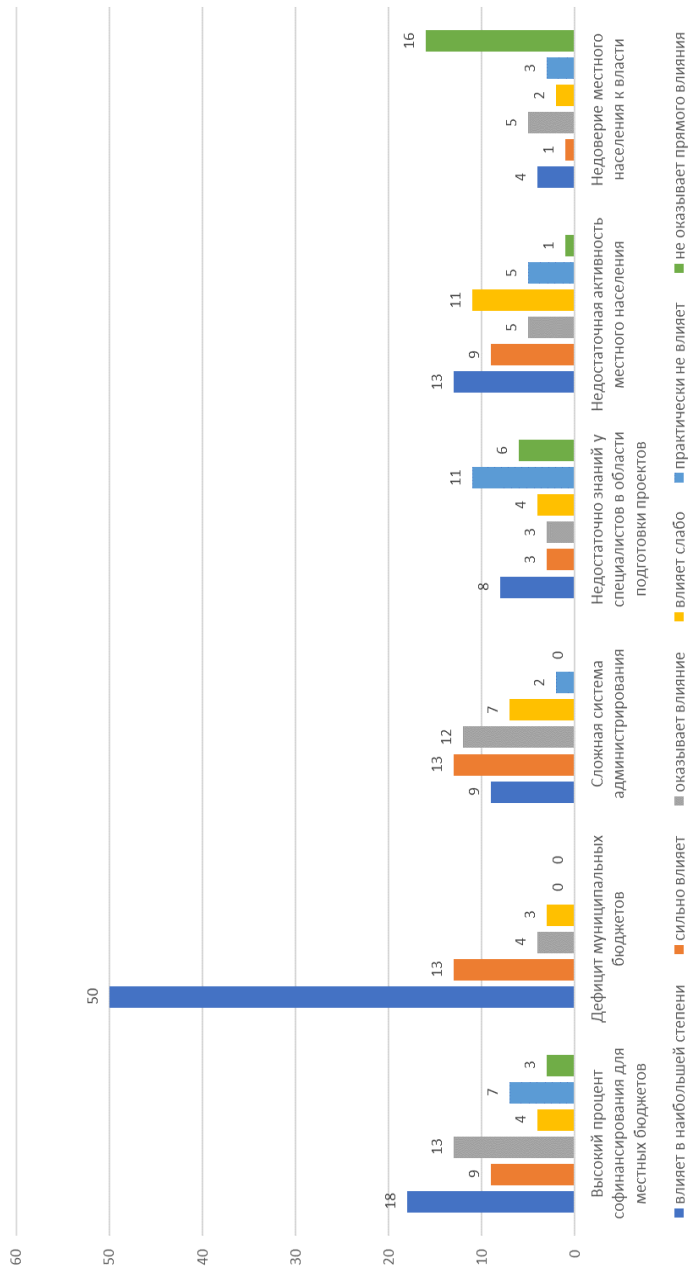


Рисунок 30 — Распределение ответов респондентов на вопрос анкеты «Что, на Ваш взгляд, препятствует реализации проектов по развитию сельских территорий в Вашем районе? Укажите в порядке очередности»

По результатам анкетирования мы составили рейтинг проблем развития сельских территорий (табл. 16).

Таблица 16 – Рейтинг проблем реализации ГП «Комплексное развитие сельских территорий»

Содержание предложения	Упоминание в предложениях на необходимость решения проблемы
1	2
Привлечение предпринимателей к участию в социальной жизни района	30
в том числе:	
субсидирование сельхозтоваропроизводителей с условием участия по софинансированию в проектах развития сельских территорий	17
необходимость привлечения бизнес-структур	12
предоставление налоговых льгот бизнесу, участвующему в проектах развития сельских территорий	1
Сложность администрирования мероприятий ГП «Комплексное развитие сельских территорий»	24
в том числе:	
необходимость изменения административных регламентов программы - упрощение процедур и смягчение условий для подачи заявки и прохождения конкурса по отбору проектов	14
недостаточная квалификация специалистов для качественного исполнения мероприятий программы	6
введение должности при Администрации района, который бы специально занимался проектами и заявочной документацией на конкурс на предоставление субсидии из ФБ в рамках госпрограммы КРСТ	1
Развитие экономики (проблемы трудоустройства) как финансовой базы реализации мероприятий Госпрограммы	21
в том числе:	
обеспечение высокооплачиваемыми рабочими местами	11
развитие производства	8
увеличение заработной платы до 50 тыс. руб.	1
развитие МФХ будет способствовать участию предпринимателей в развитии села	1
Проблемы финансового обеспечения Госпрограммы КРСТ	18
в том числе:	
необходимость увеличения финансирования и уровня государственного софинансирования мероприятий программы	6

Продолжение таблицы 16

1	2
необходимость более активного привлечения средств внебюджетных источников	8
включение мероприятий по разработке ПСД проектов развития	1
включение мероприятий по приобретению коммунальной техники	1
сложности привлечения инвестиций	1
снижение доли внебюджетных источников	1
Вовлечение граждан в инициацию и реализацию проектов развития сельских территорий	14
в том числе:	
предусмотреть больше мероприятий с участием населения, в т.ч. по благоустройству	4
активизация участия граждан, проживающих в сельской местности в реализации общественно значимых проектов	4
повышение информированности населения об условиях программы КРСТ	2
предоставление жилищных условий для молодежи	1
предусмотреть больше мероприятий для реализации проектов для молодежи	1
отсутствие желания участвовать	1
привлечение молодежи на село	1
Проблемы бюджетного софинансирования	10
в том числе:	
увеличение доли софинансирования областного бюджета	3
необходимость уменьшения доли софинансирования со стороны местных бюджетов	2
дефицит местных бюджетов	2
разработка проектно-сметной документации на условиях софинансирования из всех уровней бюджета: федерального, областного, местного (муниципального), внебюджетного	1
возможность ОМСУ полностью реализовать свои полномочия и иметь самостоятельность в финансовых решениях	1
снижение доли софинансирования бюджета и бизнеса	1
Отсутствие заинтересованности глав сельских поселений в развитие сельских территорий	6
Законодательно усилить ответственность подрядных организаций	5
Расширить мероприятия по повышению комфортных условий жизнедеятельности, развитию инженерной инфраструктуры села	3

Если выделить укрупненные группы (направления) проблем развития села, то мы получим следующую структуру предложений по комплексному развитию сельских территорий (рис. 31).

Фискальные меры поддержки наиболее уязвимых групп сельского населения и безработных, безусловно важны, но более продуктивным, экономически и социально эффективным в целях устойчивого развития, является сохранение и создание производительных рабочих мест на селе.

В этой связи для снятия социальной напряженности, государственная политика в отношении развития сельских территорий сегодня более чем когда-либо должна быть направлена на формирование инклюзивных институтов, которые стимулируют участие широких масс сельского населения в экономической деятельности и обеспечивают развитие многоукладного предпринимательства на сельских территориях.

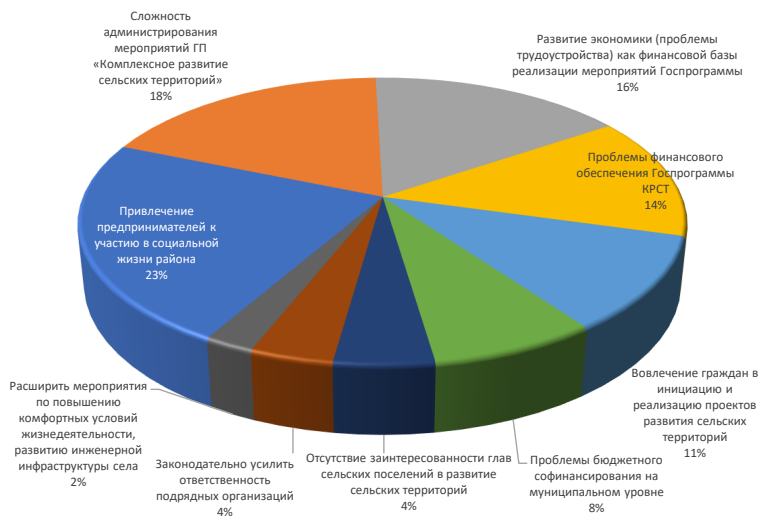


Рисунок 31 – Структура тематик предложений по комплексному развитию сельских территорий

Разработано авторами

В силу особой кризисности и масштабности проблемы обеспеченности сельских жителей рабочими местами с достойной заработной платой, необходимо разработать национальный проект (программу) «Рабочие места в село». В рамках проекта необходимо разработать механизм создания

новых рабочих мест на селе, ужесточить требования к крупным агропромышленным формированиям, получающим государственную поддержку к уровню заработной платы, сохранению и созданию рабочих мест. Расширить и сделать более доступными существующие программы поддержки предпринимательской инициативы. Создать условия для самозанятых с вовлечением их в систему финансирования и страхования на льготных условиях и т.д.

Традиционно отмечены вопросы наполняемости местных бюджетов, их недостаточности для софинансирования мероприятий программы, респонденты указывают на необходимость в целом увеличения финансирования программы.

Нужно отметить, что в подавляющем большинстве формально предложения анкетированных не соответствуют формату открытого вопроса. То есть они, собственно, не являются предложениями, а констатируют проблемы. Чем это обусловлено сказать сложно, но это может свидетельствовать о недоверии и незаинтересованности в реальном решении проблем, поддержки инициативы, отсутствии взаимодействия между населением и органами власти, низком гражданском самосознании как населения, так и представителей администрации.

3 СОВРЕМЕННЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ НОВОЙ НАУЧНОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

3.1 Использование механизма партисипаторного бюджетирования в развитии сельских территорий (на примере Ростовской области)

В широком смысле партисипаторное бюджетирование означает участие граждан в распределении бюджетных средств муниципалитета и является сегодня важнейшим принципом современного публичного управления общественными финансами в целях достижения справедливого инклюзивного роста.

Мировой опыт партисипаторного бюджетирования насчитывает более 30 лет. Впервые этот механизм был применен в 1989 г. в Бразилии (г. Порту-Алегри) при определении приоритетов расходования бюджетных средств. За прошедшее время практика оказалась настолько удачной и эффективной, что сегодня уже более 20 % городского бюджета распределяется при участии местных жителей.

Изначально система партисипаторного бюджетирования предполагала софинансирование инициативных проектов со стороны местных сообществ, на практике в ходе реализации этого механизма гражданского участия сложились различные финансовые модели, из которых выделяют следующие основные: Социальные Инвестиционные Фонды – Social investment Fund (SIF), Проекты развития силами местных сообществ – Community Driven Development (CDD), Проекты местного развития под управлением сообществ – Community Led Local Development (CLLD), гибридизированные (смешанные и смежные) практики.

Определяющими признаками указанных моделей являются следующие: для SIF – это распределение финансовых ресурсов на конкурсной основе с учетом уровня активности населения, для CDD – соответствие проектов объективным установленным критериям. Чаще всего механизм реализации партисипаторного бюджетирования включает различные модификации, комбинации и синергию указанных модельных подходов.

В результате многолетнего опыта выработались следующие обязательные принципы реализации механизма партисипаторного бюджетирования: на общественное обсуждение выносятся финансовые и (или) бюджетные вопросы муниципалитета, участвуют органы местного самоуправ-

ления, повторяющийся процесс реализации в течение многих лет, публичное обсуждение проектов с участием местных сообществ, представляется публичная отчетность по принятым решениям и реализованным проектам.

На Всемирном форуме в Абу-Даби в 2020 г. было отмечено, что партисипаторное бюджетирование непосредственно связано с достижением семи целей устойчивого развития Повестки дня 2030 и косвенно сопрягается со всеми задачами 17 целей устойчивого развития.

Терминологически в российской практике закрепилось понятие «инициативное бюджетирование», несмотря на то что имеются некоторые различия, большинство авторов используют его как синоним партисипаторного бюджетирования.

Партисипаторное бюджетирование обеспечивает более эффективное использование ресурсов бюджетов всех уровней, рациональность и обоснованность принятия решений, повышение качества коммуникаций между ведомствами, исполнительных органов государственной власти с бизнес-структурами и местными сообществами на всех уровнях; снижение уровня коррупции в стране [55].

Гражданская активность местных сельских сообществ, их включенность в процессы управления общественными финансами формируются, прежде всего, на основе норм межличностного и институционального доверия. Исследования показывают, что сельское население с широким радиусом доверия является опорой для реализации инициатив по развитию территорий [56].

В настоящее время развитие партисипаторного (инициативного) бюджетирования на селе сдерживают такие факторы, как низкий уровень институционального доверия сельского населения и, как следствие, недостаточная социальная активность селян в решении вопросов местного значения; существенная дифференциация доходов сельских и городских жителей; низкая финансовая самообеспеченность местных бюджетов; недостаточность компетенций органов местного самоуправления для подготовки инициативных проектов [57].

Известный американский социолог Френсис Фукуяма выделяет доверие как фактор экономического роста. Оно определяет прогресс, обеспечивает рост эффективности экономики за счет снижения издержек. Исследования С. Нэка и З. Кифера [Knack, Keefer, 1997] показывают, что при повышении уровня доверия в стране на один процентный пункт, экономический рост увеличивается более чем на 0,5 %.

Вместе с тем, анализ вовлеченности сельского населения Российской Федерации в практику гражданского участия, показал, что почти треть сельян (32% опрошенных) отметили, что сегодня никому нельзя доверять, что является крайней степенью недоверия в обществе, при этом только 27% горожан согласились с такой позицией [58].

Такие же выводы подтверждают исследования авторов [59], в своих ответах сельские жители Ростовской области показали незаинтересованность личного участия в решении проблем своих поселений. Изменения в повышении качества жизни в сельской местности они, в первую очередь связывают с действиями местной администрации, регионального и федерального правительств. Только по вопросу сохранения экологии на своих территориях большинство анкетированных отметили личную ответственность и значимую роль инициативности жителей поселков.

Вместе с тем, выделение бюджетных средств и формирование нормативно-правовой основы для развития практик инициативного (партисипаторного) бюджетирования в России за последние годы способствовало тому, что данный механизм становится одним из наиболее перспективных и динамично развивающихся направлений публичного управления финансами.

По данным НИФИ Минфина РФ за период 2015-2019 гг. количество практик инициативного бюджетирования выросло более чем в 8 раз, в 2019 г. уже в 69 субъектах РФ применялось 249 практик регионального и муниципального уровней (рис. 32).

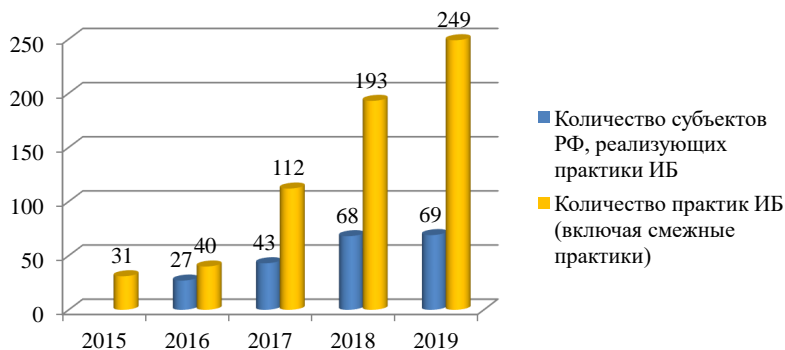


Рисунок 32 – Динамика числа субъектов Российской Федерации и количества реализуемых в них практик инициативного бюджетирования

Составлено авторами по данным [60]

Объем финансирования проектов инициативного бюджетирования увеличился более чем в 10 раз с 2,4 млрд руб. в 2015 г. до 24 млрд руб. в 2019 г. (рис. 33). Финансирование данных проектов осуществлялось преимущественно за счет бюджетных средств бюджетов всех уровней, доля которых составила от 83% в 2015 г. до 90% в 2019 г. (рис. 34).

Основной причиной незначительной доли финансирования инициативных проектов из внебюджетных источников является низкий уровень среднестатистических денежных доходов населения, который за период с 2015 по 2020 гг. вырос на 17,92%, при том, что рост потребительских цен за этот период составил 33% [61].

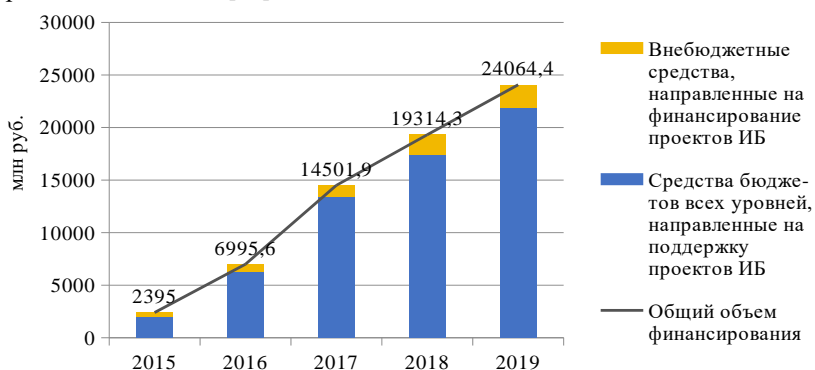


Рисунок 33 – Динамика объемов финансирования проектов инициативного бюджетирования в Российской Федерации

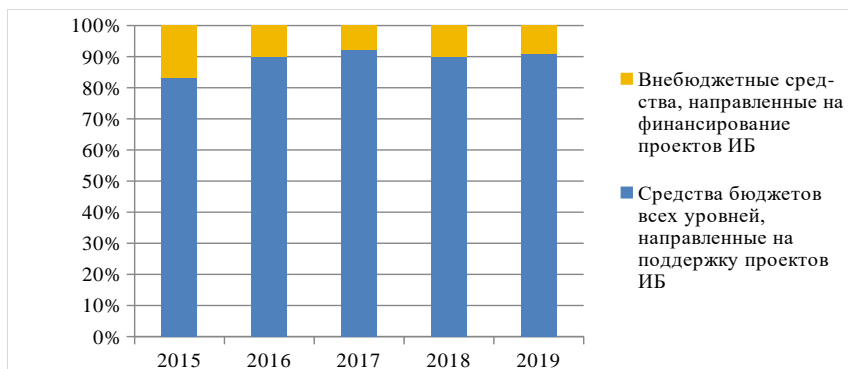


Рисунок 34 – Структура источников финансирования проектов инициативного бюджетирования в Российской Федерации

Составлено авторами по данным [60]

Еще более сложная ситуация на селе, где доходы населения существенно ниже, чем у городских жителей. По данным Росстата в 2020 году средняя заработная плата работников сельского хозяйства была 28 396 руб., что на 40,2% ниже, чем в среднем по экономике страны. В таких условиях о развитии программ партисипаторного бюджетирования в сельской местности говорить не приходится. Кроме того, по-прежнему велико недоверие населения к органам местного самоуправления, что препятствует объединению усилий властей и сельских жителей в решении насущных проблем.

Инициативное бюджетирование имеет большое социально-экономическое значение для сельских территорий России, так как в условиях дефицита общего финансирования их развития и местных бюджетов реализация инициативных проектов сельских жителей позволяет привлечь дополнительные средства на развитие села как из вышестоящих бюджетов, так и из внебюджетных источников, включая местный бизнес.

Вовлечение сельского населения в решение проблем территорий происходит в рамках мероприятий госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий». По условиям бюджетного софинансирования, иницируемый проект должен быть востребованным, социально значимым и получить одобрение большей части селян. Основными целями таких проектов является улучшение социальной среды для проживающего на территории сельского населения, активное вовлечение в реализацию трудовых, финансовых, материально-технических местных ресурсов на принципах социального партнерства.

По данным Минсельхоза РФ, на грантовую поддержку местных инициатив ежегодно выделяется более 200 млн руб. Однако этих средств явно недостаточно для улучшения условий жизни на селе, учитывая то, что на протяжении всего периода реализации госпрограммы объем финансовой поддержки инициативных проектов существенно не менялся.

По данным таблицы 17 видно, что наибольшее количество реализованных местных инициатив было в 2016 г., при этом объем их финансирования в расчете на один проект был наименьшим (645,16 тыс. руб.). В последующие три года количество профинансированных инициативных проектов сельских жителей ежегодно сокращалось, в результате стоимость одного проекта в 2019 г. в среднем составляла 957,85 тыс. руб., что на 143,94 тыс. руб. ниже средней стоимости проектов в целом по России.

В отличие от западных моделей, особенностью партисипаторного

бюджетирования в России является его активное развитие на региональном уровне, в муниципалитетах этот механизм только начинает распространяться.

Таблица 17 – Динамика количества и финансирования реализованных местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку в Российской Федерации

Показатель	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Количество реализованных местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку, единиц	130	362	434	361	319	261
Грантовая поддержка местных инициатив, млн руб.	200,0	240,0	280,0	300,0	300,0	250,0
Сумма грантовой поддержки в расчете на один проект местных инициатив, тыс. руб.	1538,46	662,98	645,16	831,02	940,44	957,85

Рассчитано авторами по данным [40-45]

Существенным ограничителем формирования сельских муниципальных практик партисипаторного бюджетирования является низкая финансовая самообеспеченность местных бюджетов. В 2020 году в структуре собственных доходов местных бюджетов РФ только 6,7% приходится на сельские поселения. Высокая зависимость местных бюджетов от бюджетов регионального и федерального уровней подрывает их автономность и приводит к доминированию властной вертикали [62].

Нужно отметить, что партисипаторное бюджетирование было задумано как неформальный процесс, который опирается на политическую волю правительств и социальную волю местных сообществ, с неявной или явной отсылкой на важность участия граждан в политической жизни. В то же время официальная институционализация существования партисипаторного бюджетирования зачастую рассматривается неоднозначно, в частности, делается акцент на более высокий риск бюрократизации данного процесса, повышение угрозы их устойчивости и возможности постоянного адаптации и постепенного развития, нежели чем гарантия постоянства процесса и консолидации граждан [63].

Совершенствование системы управления сельским развитием на основе самоорганизации селян с активной гражданской позицией и партиси-

паторного бюджетирования является важнейшим фактором новой научной модели развития сельских территорий.

В новой модели сельские территории рассматриваются как сложная социально-экономическая система, детерминантом развития которой выступает местное самоуправление посредством включенности местных жителей в публичное управление через механизм партисипаторного бюджетирования.

В России основной практикой партисипаторного бюджетирования является Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка, которая является частью европейской программы Community Driven Development (CDD). В стране она начала развиваться с 2007 г. в Ставропольском крае и в настоящее время получила широкое распространение в 69 регионах страны, показав свою высокую результативность.

Отличительной чертой мировых практик партисипаторного бюджетирования является то, что они иницируются местными сообществами и органами власти в целях решения социально важных проблем для населения муниципалитета. В России большинство программ инициативного бюджетирования разрабатываются на уровне региональных органов исполнительной власти, напрямую связаны с государственными финансами и автоматически становятся объектами государственной политики и управления. С одной стороны, такое положение свидетельствует о неразвитости институтов гражданского общества, низком уровне институционального доверия у населения, с другой – в существующей системе административных координат практика показала большую устойчивость, масштабируемость и эффективность. Институциональную устойчивость таким проектам обеспечивает встроенность в региональную и национальную правовую, бюджетную и административную системы.

Российская Федерация ежегодно участвует в международном рейтинге открытости бюджета и общественного участия. В 2019 г., по результатам оценки, Россия по показателю прозрачности бюджета получила 74 балла из 100 и заняла 14-ю позицию среди 117 стран, а по критерию предоставления возможностей общественности для полноценного участия на различных этапах бюджетного процесса всего 22 балла из 100.

Развитию партисипаторного (инициативного) бюджетирования в регионах России во многом способствует его информационное и консультационное сопровождение, а также формирование инфраструктуры в виде создания проектных центров. В субъектах РФ число государственных и не-

зависимых проектных центров инициативного бюджетирования выросло с 25 в 2018 году до 33 в 2019 году, а число консультантов увеличилось более чем в 2 раза (рис. 35).

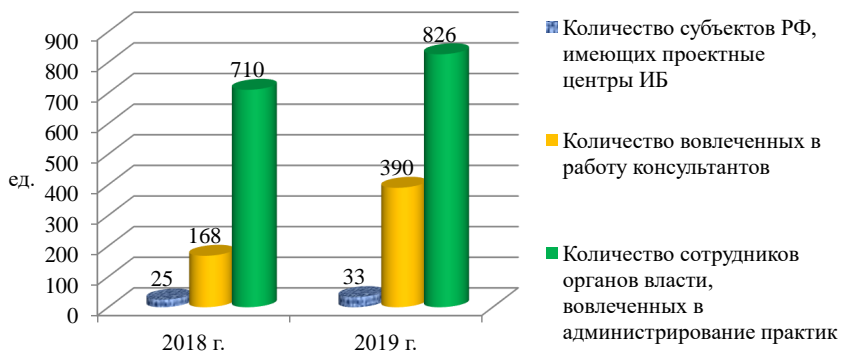


Рисунок 35 - Динамика развития консалтингового сопровождения практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации
Составлено авторами на основе [60]

Положительный опыт создания и работы проектных центров уже наработан в ряде субъектов РФ (Алтайском крае, Республиках Башкортостан и Коми, Волгоградской, Воронежской, Орловской, Оренбургской областях и др.). Однако учитывая, что в 2019 году практики инициативного бюджетирования были реализованы уже в 69 регионах, можно говорить о том, что таких центров явно недостаточно.

Профессиональнее сопровождение как программ инициативного бюджетирования, так и ориентированных на более узкие задачи смежных практик в регионах или отсутствует, или является зоной ответственности органов власти [64].

Развитие практик партисипаторного (инициативного) бюджетирования существенно отличается по регионам. Рассмотрим уровень вовлеченности и результативность участия сельских поселений муниципальных районов в региональных программах инициативного бюджетирования на примере Ростовской области.

По данным мониторинга Программы развития инициативного бюджетирования в РФ, Ростовская область по объему выделяемых бюджетных ассигнований из бюджетов муниципальных образований на реализацию

проектов инициативного бюджетирования в 2019 г. занимает последнее место среди 24 регионов, применявших у себя муниципальные практики инициативного бюджетирования. В регионе из муниципальных бюджетов было выделено 0,8 млн руб. на две программы, в то время как у лидера данного рейтинга ХМАО – Югра эта сумма составила 148,4 млн руб. на 30 программ [60].

В Ростовской области в 2019 г. был принят областной закон «Об инициативном бюджетировании в Ростовской области», законодательное закрепление расходов на реализацию проектов инициативного бюджетирования обеспечит гарантию финансирования и ежегодную реализацию проекта на территории региона.

В июле 2019 г. был впервые запущен губернаторский проект инициативного бюджетирования под названием «Сделаем вместе!», который подкреплен областным законом «Об инициативных проектах» [65].

Повышение вовлеченности сельского населения в механизм паритетного бюджетирования связано с использованием цифровых и информационно-коммуникационных технологий, что очень актуально для сельских поселений в силу их территориальной разрозненности и удаленности от административно-финансовых центров.

В целях информационного сопровождения проекта «Сделаем вместе!» правительством Ростовской области организован интернет-ресурс <http://vmeste161.ru/>, на котором размещена вся необходимая информация об условиях участия в конкурсе, направлениях финансирования, этапах реализации инициативного проекта, а также нормативно-правовая база, формы документов, шаблоны материалов.

Таким образом, каждый житель Ростовской области может стать активным участником улучшения места своего проживания, что напрямую содействует развитию инклюзии управления территориальным развитием и процессов бюджетирования.

Аналогичные электронные площадки взаимодействия органов власти и населения ранее разработаны в Сургуте, Твери, Москве. На онлайн-порталах представлена обучающая информация, организован прием инициатив, проведение голосований.

Кроме того, Министерством финансов и правительством региона организовано обучение представителей органов местного самоуправления и сельских жителей по вопросам инициативного бюджетирования.

В 2020 г. на региональный конкурсный отбор было представлено

376 инициативных проектов, из них 68 не были допущены к участию в конкурсе по различным причинам их несоответствия установленным требованиям. В 2021 г. количество представленных на конкурс проектов сократилось до 323, но только 29 из них не отвечали требованиям правительства региона. В результате в 2021 г. на региональный отбор было допущено 294 проекта инициативного бюджетирования с общим объемом финансирования 573,0 млн руб., из них 164 конкурсных проекта выдвинуто от сельских муниципальных районов, 104 из которых признаны победителями (табл. 18).

Таблица 18 – Результаты конкурса проектов инициативного бюджетирования в Ростовской области

Показатель	2020 г.	2021 г.	2021 г. к 2020 г., %
Количество заявок, допущенных на конкурсный отбор, всего	308	294	95,45
в т. ч.:			
- от сельских поселений	193	164	84,97
- от городских округов и поселений	115	130	113,04
Количество победивших проектов инициативного бюджетирования, всего	176	191	108,52
в т. ч.:			
- от сельских поселений	99	104	105,05
- от городских округов и поселений	77	87	112,99
Объем средств на реализацию представленных на конкурс проектов инициативного бюджетирования, всего, тыс. руб.	560316,35	573024,87	102,27
в т. ч.:			
- от сельских поселений	317337,17	289884,40	91,35
- от городских округов и поселений	242979,18	283140,47	116,53
Объем средств на реализацию победивших проектов инициативного бюджетирования, всего, тыс. руб.	334750,67	376649,67	112,52
в т. ч.:			
- от сельских поселений	174945,99	188797,73	107,92
- от городских округов и поселений	159804,68	187851,94	117,55
Средняя стоимость победившего проекта по сельским муниципальным районам, тыс. руб.	1767,13	1815,36	102,73
Средняя стоимость победившего проекта города, тыс. руб.	2075,39	2159,22	104,04

Рассчитано авторами по материалам отчетов [66].

По итогам проведенного конкурсного отбора в 2021 г. в Ростовской

области будет реализован 191 проект инициативного бюджетирования, что на 15 проектов больше, чем в 2020 г. Общий объем средств на финансирование победивших инициативных проектов в 2021 г. вырос на 41,9 млн руб. по сравнению с прошлым годом и составил 376,7 млн руб., в т. ч. 300 млн руб. – это субсидии из регионального бюджета.

Средняя стоимость победивших в конкурсе проектов сельских муниципальных районов в 2021 г. составила 1815,36 тыс. руб., в то время как средняя стоимость городских проектов была выше на 343,85 тыс. руб., или почти на 19 %. Наблюдается прямая взаимосвязь между разницей в стоимости инициативных проектов сел и городов и дифференциацией доходов сельских и городских жителей Ростовской области. Так, по данным Росстата, в регионе располагаемые ресурсы сельских домохозяйств в 2020 г. составили 20768,67 руб. на одного человека в месяц, что на 27,7 % меньше, чем в городских домохозяйствах [67].

Существующая диспропорция между доходами сельских и городских жителей, а соответственно, и доходами местных бюджетов сел и городов (так как основным источником их пополнения, по-прежнему, является налог на доходы физических лиц) отражается на объеме средств, выделяемых из местных бюджетов на реализацию инициативных проектов граждан в расчете на одного человека.

Размер финансирования проектов инициативного бюджетирования из местных бюджетов муниципальных образований Ростовской области в расчете на одного человека представлен на рисунке 36.

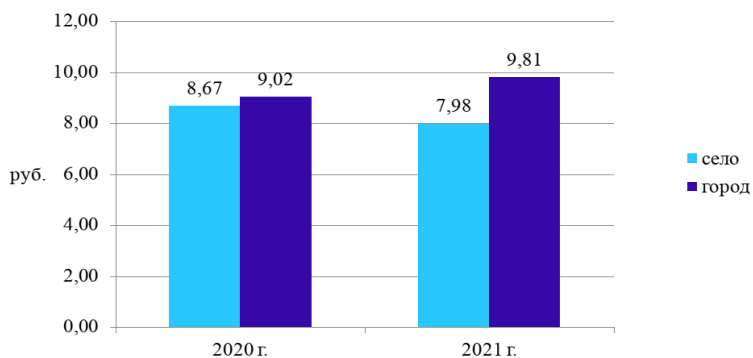


Рисунок 36 – Финансирование проектов инициативного бюджетирования в Ростовской области, руб./чел.

Рассчитано авторами по отчетам [66]

Из бюджетов сельских поселений выделяется меньше средств, чем из местных бюджетов городских округов и поселений, при этом диспропорция в 2021 г. увеличилась по сравнению с предыдущим годом и составила 1,83 руб./чел.

В структуре источников финансирования инициативных проектов городов и сел также очевидна разница. Основная часть финансирования проектов инициативного бюджетирования сельских поселений осуществляется из средств областного бюджета (83,6 %), в то время как городские инициативные проекты покрываются из бюджета региона на 75,7 % (рис. 37).

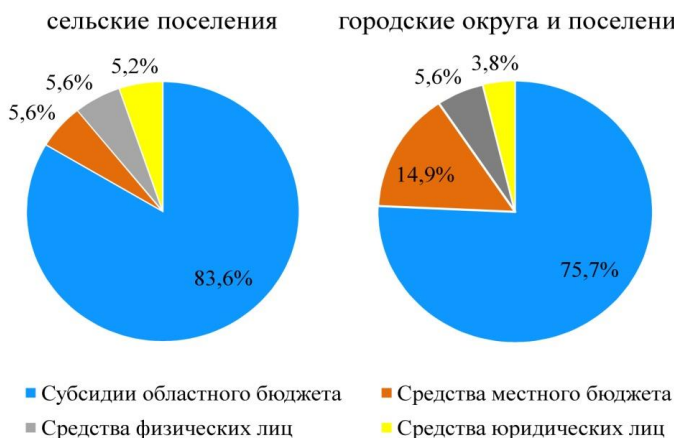


Рисунок 37 – Структура финансирования инициативных проектов в Ростовской области в 2021 г.

Составлено авторами по данным [66]

Дотационность большинства бюджетов сельских поселений является основной причиной низкой доли (5,6 %) средств местных бюджетов в структуре финансирования местных инициатив. Финансирование инициативных проектов граждан из местных бюджетов городских округов и поселений существенно выше (14,9 %).

Нужно отметить, что бизнес на селе проявляет бóльшую социальную ответственность в решении проблем благоустройства сельских территорий и повышении их привлекательности для жизни, чем в городах. Финансовое участие бизнеса в проектах инициативного бюджетирования сельских му-

муниципалитетов региона на 1,3 % выше, чем в городских проектах. Кроме того, в текущем году по сравнению с 2020 г. объем софинансирования инициативных проектов юридическими лицами на селе вырос почти в 2 раза и составил 9,7 млн руб. [68].

В целях анализа было проведено ранжирование проектов сельских муниципальных районов Ростовской области за 2020 и 2021 гг. по двум критериям: уровню вовлеченности сельских поселений и размеру финансирования проектов инициативного бюджетирования в сельских поселениях из местного бюджета в расчете на одного человека.

Уровень вовлеченности сельских поселений рассчитан как отношение количества участвующих в конкурсе заявок к количеству сельских поселений муниципального района. При формировании рейтинга использовалась модифицированная авторская методика на основе подхода, предложенного Ад. А. Барлыбаевым, Аз. А. Барлыбаевым и И. А. Ситновой [69].

Из 43 муниципальных районов Ростовской области в 2020 и 2021 гг. высокий рейтинг по уровню вовлеченности сельских поселений в подготовку инициативных проектов имеют три района (Веселовский, Волгодонской и Куйбышевский), а уровень выше среднего у Целинского и Цимлянского районов (табл. 19).

Аутсайдерами рейтинга на протяжении 2 лет остаются три района (Белокалитвинский, Зимовниковский, Каменский). Кроме того, в 2020 г. на конкурс не представили проекты сельские поселения из трех районов (Орловский, Тарасовский, Морозовский), а в 2021 г. из четырех районов (Кашарский, Морозовский, Семикаракорский, Советский).

Необходимо отметить, что регламент конкурса ограничивает количество инициативных проектов, которые могут быть отобраны от одного муниципалитета, в зависимости от численности его населения [70], что, на наш взгляд, снижает возможности развития партисипаторного бюджетирования на сельских территориях, где численность населения меньше, чем в городах, а условия жизни хуже, при том, что местные бюджеты сельских поселений не имеют финансовой возможности для существенного их улучшения.

Второй рейтинг составлен на основе показателя финансирования проектов инициативного бюджетирования из собственных средств местного бюджета, рассчитанного на одного сельского жителя (табл. 20). В рейтинг не вошли районы, не участвовавшие в конкурсном отборе.

Таблица 19 – Рейтинг вовлеченности сельских поселений в инициативное бюджетирование в Ростовской области

Ранг	Уровень вовлеченности сельских поселений в инициативное бюджетирование, %	Муниципальный район	
		2020 г.	2021 г.
1	80 и более	Багаевский, Веселовский, Волгодонской, Куйбышевский, Мартыновский, Матвеево-Курганский, Сальский, Советский, Шолоховский	Веселовский, Волгодонской, Егорлыкский, Куйбышевский, Милютинский, Орловский, Ремонтненский, Родионово-Несветайский
2	60–79	Дубовский, Егорлыкский, Зерноградский, Кагальницкий, Константиновский, Обливский, Песчанокопский, Пролетарский, Ремонтненский, Целинский, Цимлянский	Багаевский, Октябрьский, Сальский, Целинский, Цимлянский
3	40–59	Аксайский, Боковский, Кашарский, Миллеровский, Милютинский, Мясниковский, Неклиновский, Октябрьский, Тацинский	Зерноградский, Боковский, Кагальницкий, Красносулинский, Константиновский, Мартыновский, Матвеево-Курганский, Мясниковский, Неклиновский, Песчанокопский, Шолоховский
4	20–39	Азовский, Верхнедонской, Заветинский, Усть-Донецкий, Чертковский	Аксайский, Верхнедонской, Дубовский, Заветинский, Миллеровский, Пролетарский, Тарасовский, Тацинский, Усть-Донецкий, Чертковский
5	менее 20	Белокалитвинский, Зимовниковский, Каменский, Красносулинский, Морозовский, Орловский, Родионово-Несветайский, Семикаракорский, Тарасовский	Азовский, Белокалитвинский, Зимовниковский, Каменский, Кашарский, Морозовский, Обливский, Семикаракорский, Советский

Составлено авторами по данным [66]

Так, в 2020 и 2021 гг. только три района (Зерноградский, Багаевский, Боковский) запланировали высокий по сравнению с другими районами объем финансирования инициативных проектов из средств местного бюджета. Большая часть муниципальных районов находится в рейтинге на нижнем

уровне с объемом финансирования проектов в расчете на одного сельжнина не выше 10 руб., причем в 2020 г. таких районов было 19, а в 2021 г. их количество возросло до 26.

Таблица 20 – Рейтинг финансирования инициативных проектов на одного сельского жителя в Ростовской области*

Ранг	Размер финансирования проектов инициативного бюджетирования в расчете на 1 чел., руб.	Муниципальный район	
		2020 г.	2021 г.
1	40–50	Зерноградский, Багаевский	Нет
2	30–39	Нет	Боковский
3	20–29	Шолоховский	Куйбышевский, Константиновский
4	10–19	Куйбышевский, Октябрьский, Егорлыкский, Веселовский, Боковский, Матвеево-Курганский, Целинский, Песчанокопский, Обливский, Верхнедонской, Пролетарский, Цимлянский, Мясниковский	Милютинский, Ремонтненский, Заветинский, Верхнедонской, Дубовский, Цимлянский, Песчанокопский
5	менее 10	Аксайский, Сальский, Каменский, Дубовский, Чертковский, Милютинский, Азовский, Кагальницкий, Заветинский, Миллеровский, Усть-Донецкий, Неклиновский, Волгодонской, Красносулинский, Тацинский, Белокалитвинский, Кашарский, Советский, Константиновский	Веселовский, Пролетарский, Усть-Донецкий, Шолоховский, Зерноградский, Егорлыкский, Целинский, Орловский, Сальский, Мартыновский, Миллеровский, Тацинский, Багаевский, Чертковский, Волгодонской, Кагальницкий, Красносулинский, Октябрьский, Матвеево-Курганский, Мясниковский, Тарасовский, Белокалитвинский, Зимовниковский, Аксайский, Неклиновский, Азовский

*При расчете показателя за 2020 и 2021 гг. применялось значение численности сельского населения Ростовской области по состоянию на 01.01.2020 по данным Росстата. По оценке Росстата, численность сельского населения области по состоянию на 01.01.2021 сократилась на 4,2 тыс. человек, или на 0,31 %.

Исследования показали, что инициативное бюджетирование на сель-

ских территориях Ростовской области имеет положительную динамику, это обусловлено административной поддержкой, улучшением качества подготовки проектов, повышением уровня вовлеченности сельского населения.

Вместе с тем, необходимо отметить, что регламент конкурса ограничивает количество инициативных проектов, которые могут быть отобраны от одного муниципалитета, в зависимости от численности его населения, что, на наш взгляд, снижает возможности развития инициативного бюджетирования на сельских территориях, где численность населения меньше, чем в городах, а условия жизни хуже, при том, что местные бюджеты сельских поселений не имеют финансовой возможности для существенного их улучшения.

Помимо прямых экономических и социальных результатов в виде развития сельской инфраструктуры, в результате реализации механизма партисипаторного бюджетирования достигаются важные социальные и институциональные эффекты:

- за счет повышения уровня удовлетворенности качеством жизни и социальных услуг снижается социальная напряженность среди сельского населения;

- совместная реализация проектов администрацией муниципалитета и местными сельскими сообществами повышает уровень доверия к органам власти, прежде всего на местном уровне, способствует сближению взглядов населения и представителей власти, достижению консенсуса;

- финансовое и нефинансовое участие сельского населения в проектах снижает иждивенческие настроения, способствует более бережному отношению к объектам благоустройства сельских территорий, повышает эффективность расходования бюджетных средств;

- понимание населением своей роли и сопричастности к управлению развитием муниципалитета активизирует участие граждан в местном самоуправлении;

- сетевое взаимодействие сельского населения в процессе работы над проектом способствует самоорганизации сельян, формированию местных сельских сообществ, развитию гражданского общества [37].

Развитие партисипаторного (инициативного) бюджетирования на селе сдерживают такие факторы, как недостаточный уровень институционального доверия сельского населения, высокая субсидированность и низкий уровень собственных доходов местных бюджетов, недостаточность компетенций органов местного самоуправления для подготовки инициативных проектов [57].

3.2 Новые финансовые инструменты повышения доступности жилья для сельского населения

Для повышения финансовой доступности жилья для сельских жителей в Государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий» начиная с 2020 г. введен новый финансовый инструмент – программа ипотечного кредитования «Сельская ипотека», предусматривающая предоставление населению, проживающему и работающему, а также изъявившему желание проживать и (или) работать на сельских территориях, ипотечных кредитов (займов) по льготной ставке от 0,1 до 3% годовых для приобретения или строительства жилья на сельских территориях.

Благодаря льготной сельской ипотеке Минсельхозом России запланировано улучшение жилищных условий 286,2 тыс. семей [47].

Итоги комплексного наблюдения условий жизни населения, проведенного Росстатом в 2018 г. говорят о том, что в улучшении жилищных условий нуждаются 33,2% сельских домохозяйств, а в городской местности 28,3 % [71].

Льготные условия ипотечного кредитования позволяют не только существенно улучшить жилищные условия сельского населения, но и в некоторой степени остановить массовую миграцию людей из села в города, из дальневосточных регионов в центр и южные субъекты РФ [72].

Итоги первого года реализации ведомственного проекта показали востребованность данной меры поддержки. За 2020 г. выдано ипотечных кредитов в рамках программы льготной сельской ипотеки на сумму 73,8 млрд руб., что позволило гражданам фактически приобрести либо начать строительство более 2 млн кв. м жилья [73]. Таким образом, целевой показатель госпрограммы по количеству выданных льготных ипотечных кредитов только за первый год был реализован на 15,7% (табл. 21).

Необходимо отметить высокую концентрацию выданных льготных ипотечных кредитов по программе «Сельская ипотека» в трех федеральных округах (Центральном, Приволжском и Сибирском) на которые приходится более 75% всех кредитов, эти же округа имели и самые высокие значения по количеству выданных кредитов в расчете на 1 тыс. человек сельских жителей.

Госпрограммой по комплексному развитию сельских территорий на 2021 г. запланировано выдать 40,4 тыс. ед. льготных ипотечных кредитов для строительства или приобретения жилых помещений (жилых домов) на

сельских территориях [47].

Таблица 21 – Количество выданных кредитов по программе «Сельская ипотека» в разрезе федеральных округов Российской Федерации в 2020 г.

Наименование субъекта	Количество выданных кредитов		Численность сельского населения на 01.01.2020 г., тыс. чел.	Количество выданных кредитов на 1 тыс. сельского населения, ед.
	ед.	удельный вес, %		
Российская Федерация, в т.ч.:	45024	100	37064	1,21
Приволжский федеральный округ	15047	33,42	8102	1,86
Сибирский федеральный округ	9574	21,26	4389	2,18
Центральный федеральный округ	9340	20,74	6943	1,35
Южный федеральный округ	3442	7,64	6121	0,56
Уральский федеральный округ	2800	6,22	2263	1,24
Северо-Западный федеральный округ	1844	4,10	2102	0,88
Дальневосточный федеральный округ	1769	3,93	2204	0,8
Северо-Кавказский федеральный округ	1208	2,68	4940	0,24

Рассчитано авторами по данным [74]

Несмотря на повышенный спрос по программе сельской ипотеки, можно отметить невысокий уровень удовлетворения заявок граждан в кредитных учреждениях по различным причинам. Так, за 2020 г. в три основных уполномоченных банка, выдавших 98 % кредитов, от граждан поступило 240 тыс. заявок на получение кредита, из которых 44% получили отказ (табл. 22).

Основным уполномоченным банком по программе «Сельская ипотека» выступал Россельхозбанк, на который приходилось 80% заявок граждан, из которых 47% отказов.

Основными причинами отказа банков в предоставлении кредита были результаты проверки, по итогам которых установлены проблемы с объектами залога (приобретаемое имущество), негативная кредитная история заемщиков, высокая долговая нагрузка на заемщика и соответственно его низкая кредитоспособность и др. (табл. 23). Кроме того, более половины отказов приходится на решения граждан не брать кредит до принятия решения банком, в основном это клиенты Россельхозбанка.

Таблица 22 – Результаты рассмотрения заявок граждан по программе «Сельская ипотека» в Российской Федерации в 2020 г. (по 3 основным уполномоченным банкам)

Наименование банка	Количество заявок					Доля отклоненных заявок, %
	Поступивших от граждан, ед.	Из них				
		одобренных, ед.	отклоненных, ед.	дедублированных, ед.	на рассмотрении, ед.	
АО «Россельхозбанк»	191500	95135	90492	0	5873	47,25
<i>удельный вес, %</i>	<i>79,95</i>	<i>77,57</i>	<i>86,34</i>	<i>0,00</i>	<i>87,53</i>	-
ПАО Сбербанк	42134	24926	11050	5380	778	26,23
<i>удельный вес, %</i>	<i>17,59</i>	<i>20,32</i>	<i>10,54</i>	<i>100,00</i>	<i>11,59</i>	-
ПАО КБ «Центр-инвест»	5904	2578	3267	0	59	55,34
<i>удельный вес, %</i>	<i>2,46</i>	<i>2,10</i>	<i>3,12</i>	<i>0,00</i>	<i>0,88</i>	-
Итого	239538	122639	104809	5380	6710	43,75

Составлено авторами по данным [74]

Таблица 23 – Причины отказа банков в кредитовании граждан по программе «Сельская ипотека» в Российской Федерации в 2020 г.

Наименование банка	Не соответствие условиям программы	По результатам проверки банка	Технические ошибки в предоставлении документов	Отказы клиента до принятия решения банка	Итого отказов по банку
АО «Россельхозбанк»	0	28297	3350	58845	90492
ПАО Сбербанк	3540	6722	0	788	11050
ПАО КБ «Центр-инвест»	30	3237	0	0	3267
Итого отказов	3570	38256	3350	59633	104809

Составлено авторами по данным [74]

Отчасти отказ населения брать уже одобренный льготный кредит обусловлен недоверием к государству. Несмотря на то, что п. 7 Постановления Правительства РФ от 30 ноября 2019 г. № 1567 [75] установлено, что период субсидирования процентной ставки по кредиту действует по день окончания срока действия кредитного договора (договора займа) включительно, население видит серьезную опасность в том, что субсидии будут выделять, пока действует госпрограмма Минсельхоза РФ до 2025 года. В последующем, если государство решит не выделять больше субсидии на ее финансирование, то придется выплачивать базовый процент по кредиту, который складывается из льготной ставки и ключевой ставки ЦБ РФ, дей-

ствующей на дату заключения кредитного договора.

Другой довольно частой причиной отказов является низкая ликвидность индивидуальных жилых строений в сельской местности, выступающих в качестве залогового имущества, что несет высокий риск для банков.

Кроме того, низкие доходы сельских жителей по сравнению с городским населением не позволяют им привлекать заемные средства для улучшения своих жилищных условий. По выводам аудиторов Счетной палаты льготная сельская ипотека пока себя не оправдала, так как оказалась недоступной для сельских жителей как минимум 14 регионов по причине их низкой платежеспособности и высокой долговой нагрузки [76].

По данным уполномоченных банков около половины заемщиков по программе «Сельская ипотека» – городские жители, которые в сельской местности постоянно не проживают. Многие из них приобретали недвижимость в сельской местности в качестве дач или домов для загородного отдыха, что стало особенно актуально в период пандемии. Перевод работающих граждан на дистанционный режим работы, введенные ограничения на свободное перемещение населения, необходимость выполнения условий социального дистанцирования способствовали росту спроса на загородную недвижимость среди горожан.

В результате на конец 2020 г. в каждом третьем регионе доля городского населения, приобретающего жилье за городом, превышает долю жителей сельских территорий, оформляющих кредит по данной льготной программе [77]. Доля заемщиков льготной сельской ипотеки из числа работников АПК и социальной сферы села была еще меньше – за 9 месяцев 2020 г. лишь 4,4 и 12 % соответственно [76].

На основе собственных статистических данных Россельхозбанка был составлен рейтинг 10 регионов России с наибольшей долей городских жителей – заемщиков по программе сельская ипотека (рис. 38). Лидером рейтинга является Калининградская область, где на долю горожан пришелся 91% выданных льготных кредитов. Высокая доля г. Москва, Московской области и г. Санкт-Петербург [78].

Таким образом, в отдельных регионах России сложилась ситуация, при которой значительная часть льготных кредитов используется горожанами для покупки жилья в многоквартирных домах. Поэтому внесенные в 2021 г. изменения в условия кредитования заемщиков, касающиеся введения ограничения на этажность дома (не более 5 этажей), в котором покупается квартира, должны благоприятно отразиться на сужении круга заемщи-

ков, которые приобретали квартиры в высотных домах в сельских агломерациях, близко расположенных к административным региональным центрам. Кроме того, введено обязательное условие регистрации заемщика после покупки загородного дома в течение 180 дней после совершения сделки. Данная мера предназначена для того, чтобы остановить горожан, которые не намерены жить в сельской местности на постоянной основе, от покупки недвижимости за счет льготной сельской ипотеки.



Рисунок 38 – Рейтинг 10 субъектов РФ с наибольшей долей городских жителей из числа заемщиков по программе «Сельская ипотека»
Составлено авторами по данным [78]

Формально план по выдаче кредитов по программе «Сельская ипотека», поставленный Минсельхозом России, на 2020 год был перевыполнен, но для большинства сельских жителей ипотека оказалась недоступной по причине низких доходов сельских домохозяйств, которые, по-прежнему, существенно отстают от доходов горожан.

В результате повышения доступности ипотечных кредитов и роста спроса на них, в стране произошел существенный рост цен на жилье – от 10 до 15% в разных регионах [79]. Повышение стоимости жилья никак не способствует повышению финансовой инклюзии на селе, поскольку и без того низкие доходы сельских домохозяйств не позволили многим привлечь заемные средства для приобретения или строительства жилья.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках проведенных исследований уточнено понятие финансово-экономического обеспечения устойчивого инклюзивного развития сельских территорий как совокупности мер и средств, создание условий, способствующих эффективному протеканию экономических процессов и развитию местного самоуправления, поддержанию стабильного функционирования социальной и экологической подсистем села, повышению уровня жизни и благосостояния сельского населения.

Основным инвестором и источником финансирования развития сельских территорий сегодня является государство посредством бюджетной системы различных уровней, а также Государственных программ и Национальных проектов. Эмпирически доказано, что важнейшим ограничителем развития сельских территорий является несамостоятельность местных бюджетов и их высокая зависимость от межбюджетных трансфертов.

Теоретическим концептом формирования новой модели финансово-экономического обеспечения устойчивого инклюзивного развития сельских территорий выступают фискальная децентрализация и налоговое самообеспечение сельских муниципалитетов, развитие финансовой инклюзии в сельской местности, популяризация и активное внедрение практик публичного управления финансами среди сельского населения.

Определено, что в системе финансово-экономического обеспечения новой модели сельского развития детерминантом является финансовая инклюзия, рассматриваемая как расширение финансовых возможностей и доступа сельского населения и малых форм хозяйствования к кредитно-финансовым ресурсам, обеспечивающее повышение экономической активности граждан и малого и среднего бизнеса на сельских территориях.

Аргументированно обосновано, что большое значение для инклюзивного развития сельских территорий России имеет партисипаторное бюджетирование, так как в условиях дефицита финансирования реализация инициативных проектов сельских жителей позволяет привлечь дополнительные средства на развитие села как из вышестоящих бюджетов, так и из внебюджетных источников, включая местный бизнес.

Исследование развития партисипаторного бюджетирования позволило установить, что выделение бюджетных средств и формирование нормативно-правовой базы за последние годы способствовало тому, что данный инструмент становится одним из наиболее перспективных и динамично

развивающихся направлений публичного управления государственными финансами в России, в том числе в сельской местности.

Запущенная в 2020 году программа «Сельская ипотека», направленная на создание комфортных условий проживания на селе и сохранение человеческого капитала сельских территорий показала высокую востребованность не только у сельских жителей, но и у горожан, поскольку больше половины заемщиков – это жители городов, желающие приобрести загородную недвижимость. Вместе с тем, исследования показали, что ипотечные кредиты по данной программе недоступны для половины сельского населения, желающего воспользоваться данной мерой поддержки по причине низких доходов сельских домохозяйств и невысокой ликвидности сельского имущества, принимаемого банками в качестве залога. Ожидаемый от данной программы социальный эффект в части повышения доступности финансовых услуг для сельского населения, по мнению авторов, не был достигнут.

Определены и обоснованы основные направления и приоритеты государственной политики в сфере финансово-экономического обеспечения развития сельских территорий новой модели сельского развития. Управленческая концепция включает систему финансово-экономических мер и инструментов устойчивого развития сельских территорий.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Oates W. Fiscal Federalism. N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
2. Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. October 1956. A". 64. P. 416–424.
3. Musgrave R. The Theory of Public Finance. N. Y.: McGraw-Hill, 1959.
4. Martinez-Vazquez J., McNab R. Fiscal Decentralization and Economic Growth. World Development, 2003. Vol. 31, iss. 9, pp. 1597–1616. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00109-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00109-8).
5. Martinez-Vazquez J., McNab R. Fiscal Decentralization, Macrostability, and Growth. Hacienda Pública Española — Review of Public Economics, 2006. Vol. 179. no. 4. pp. 25–49.
6. Алехин Б.И. Вертикальный бюджетный дисбаланс и региональный экономический рост // Финансовый журнал. – 2020. – Т. 12. – № 6. – С. 39-53. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-39-53.
7. Белов А.В. Теоретические и практические вопросы исследования бюджетных инвестиций в современной России // Журнал экономической теории. – 2012. – № 4. – С. 85-95.
8. Исаев А.Г. Распределение финансовых ресурсов в бюджетной системе РФ и экономический рост российских регионов // Пространственная экономика. – 2016. – № 4. – С. 61-74.
9. Лавров А.М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. – 832 с. <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-1992-9>.
10. Свиридов А.А. Фискальная децентрализация и инвестиционный потенциал российских регионов / Управление устойчивым развитием территорий: Сборник статей студенческой конференции «Управление устойчивым развитием территорий» / Под ред. О.Б. Хоревой; НИУ ВШЭ, Москва (15 декабря 2015 г.). – Вып. I. – М.: НИУ ВШЭ, 2016. – С. 70–78.
11. Зотиков Н.З., Ганцгорн Е.Д. Муниципальные финансы, порядок их формирования // Совершенствование финансово-кредитного механизма регионов: Сборник материалов Всероссийской заочной научно-практической конференции. – 2017. – С. 41–45.
12. Вагин В. В., Петрова И. В. Влияние гражданской партисипации

на эффективность бюджетных расходов // Финансовый журнал. – 2020. – Т. 12, № 6. – С. 25–38. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-25-38.

13. Агаева Л.К. Государственно-частное партнерство как фактор развития экономики регионов // Наука XXI века: актуальные направления развития. – 2020. – №1-1. – С. 3-8.

14. Черемисинова Д. В. Концепции финансового обеспечения устойчивого экономического развития // Проблемы Науки. – 2015. – №11 (41). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptsii-finansovogo-obespecheniya-ustoychivogo-ekonomicheskogo-razvitiya> (дата обращения: 19.06.2021).

15. Фадеева О.П., Нефедкин В.И. Неформальное государственно-частное партнерство как инициатива снизу: сельские кейсы // Крестьяноведение. – 2020. – Т. 5, №3. – С. 131-145. DOI: 10.22394/2500-1809-2020-5-3-131-145.

16. Матюшонок А.А., Котенев А.Д. Механизм государственно-частного партнерства как способ поддержки устойчивого развития сельских территорий // KANT. – 2021. – №1 (38). – С. 41-46. DOI: 10.24923/2222-243X.2021-38-9.

17. Назарова И.Б. Государственно-частное партнерство: проблемы и перспективы // Modern Economy Success. – 2021. – №4. – С. 199-204.

18. Устойчивое развитие и инфраструктура. Обзор трендов в России и мире. ВЭБ РФ, 2021. – URL.: https://вэб.рф/downloads/spief_sd_short_final_02.05.2021_1.pdf (дата обращения: 19.10.2021).

19. Инфраструктура для устойчивого развития. Как привлечь инвестиции в новое качество проектов. ВЭБ РФ, 2020. – URL.: <https://rosinfra.ru/files/analytic/82/document/8ed1f0c801c57d7213e9b83e5badc1f0.pdf> (дата обращения: 19.10.2021).

20. Информация о соглашениях в сфере ГЧП [Электронный ресурс] // Инвестиционный портал Ростовской области. – URL: https://инвестдон.рф/ru/Agreements_of_PPP/ (дата обращения: 11.10.2021).

21. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (дата обращения: 08.11.2021).

22. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню развития государственно-частного партнерства за 2020 год [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития Российской Федерации, 2021. – URL:

https://www.economy.gov.ru/material/file/54b4213e0ffa6ac9a60dc0b5268dc7c5/reiting_gchp_2020.pdf (дата обращения: 11.10.2021).

23. База проектов // РОСИНФРА. URL: <https://rosinfra.ru/profile/base-projects> (дата обращения: 03.11.2021).

24. Векленко В.И., Пугач С.П. Современное состояние и направления развития государственно-частного партнерства в сельском хозяйстве // Вестник Курганской сельскохозяйственной академии. – 2018. – №2. – С. 77-80.

25. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп.). – URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 28.10.2021).

26. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2020 г. / Министерство финансов Российской Федерации. – М., 2021. – 81 с. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 17.06.2021).

27. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 г. / Министерство финансов Российской Федерации. – М., 2020. – 46 с. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 21.04.2021).

28. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2018 г. / Министерство финансов Российской Федерации. – М., 2019. – 40 с. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 21.04.2021).

29. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 г. / Министерство финансов Российской Федерации. – М., 2018. – 40 с. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 21.04.2021).

Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 г. / Министерство финансов Российской Федерации. – М., 2018. – 39 с. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 21.04.2021).

30. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 г. / Министерство финансов Российской Федерации. – М., 2017. – 39 с. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 21.04.2021).

31. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 г. / Министерство финансов Российской Федерации. – М., 2016. – 35 с. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 21.04.2021).

32. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2014 г. / Министерство финансов Российской Федерации. – М., 2015. – 35 с. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 21.04.2021).

33. Мирошниченко Т.А., Лихолетова Н.В. Институциональная инфраструктура сопровождения практик партисипаторного бюджетирования в России // Аспирант. Приложение к журналу Вестник Забайкал. гос. ун-та. – 2021. – Т.15, №1. – С.75-80.

34. Павленко Н.В. Роль некоммерческих организаций в устойчивом развитии сельских территорий // Вестник экспертного совета. – 2017. – №1 (8). – С. 53-58.

35. Росстат. <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-sonko.html>.

36. Реализация программно-целевого подхода в решении ключевых проблем развития сельского хозяйства / М.А. Холодова, С.В. Подгорская, Е.П. Криничная, О.В. Егорова; ФГБНУ ФРАНЦ. – п. Рассвет: Изд-во ООО «АзовПринт», 2020. – 120 с.

37. Kholodova M., Podgorskaya S. Project management methods in agriculture // E3S Web of Conferences, Volume 210, 11007 (2020), Innovative Technologies in Science and Education (ITSE-2020) DOI:

<https://doi.org/10.1051/e3sconf/202021011007>.

38. Подгорская С.В. Программно-целевой подход к управлению комплексным развитием сельских территорий // Вестник Мичурин. Гос. аграрного ун-та. – 2020. – № 3 (62). – С. 132-138.

39. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2013 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы. Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 17.06.2014 г. № 1071-р [Электронный ресурс]. – URL: <http://government.ru> (дата обращения: 15.01.2021).

40. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2014 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы. Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 06.05.2015 г. № 803-р [Электронный ресурс]. – URL: <http://government.ru> (дата обращения: 15.01.2021).

41. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2015 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы. Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 10.05.2016 г. № 864-р [Электронный ресурс]. – URL: <http://government.ru> (дата обращения: 15.01.2021).

42. Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2016 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы». Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 03 мая 2017 № 850-р [Электронный ресурс]. – URL: <https://mcx.gov.ru/upload/iblock/e1c/e1ca23b6bd685c961ed636284f6f18fe.pdf> (дата обращения: 15.01.2021).

43. Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2017 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы». Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2018 № 808-р [Электронный ресурс]. – URL: <https://mcx.gov.ru/upload/iblock/ec8/ec8f3b2c7fa3b4642f76d3fbda07804b.pdf> (дата обращения: 15.01.2021).

44. Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2018

году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия». Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2019 г. № 1352-р [Электронный ресурс]. – URL: <https://mcx.gov.ru/upload/iblock/61d/61d430039b8863186a4fbb1f60fab1c6.pdf> (дата обращения: 15.01.2021).

45. Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2019 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия», утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2020 г. № 1684-р [Электронный ресурс]. – URL: <https://mcx.gov.ru/upload/iblock/98a/98af7d467b718d07d5f138d4fe96eb6d.pdf> (дата обращения: 15.01.2021).

46. Апажев А., Кагермазов Ц., Кожоков М., Гордеев А., Кушхова М. Методика мониторинга эффективности финансирования программ развития сельских территорий // *Аграрная Россия*. - 2015. - №5. - С. 37-39. <https://doi.org/10.30906/1999-5636-2015-5-37-39>.

47. Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 г. №696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <https://base.garant.ru/72260516/> (дата обращения: 15.01.2021).

48. Бондаренко Л.В. Концептуальные основы региональной политики социального развития сельских территорий и программно-целевой подход к ее реализации // *Экономика сельского хозяйства России*. – 2019. – № 7. – С. 60-68. DOI: 10.32651/197-60.

49. Узун В.Я. Госпрограмма комплексного развития сельских территорий: анализ проекта // *Экономическое развитие России*. – 2019. – Т. 26, № 5. – С. 30–34.

50. Тарасов А.С. Анализ целей и финансирования программ развития сельских территорий // *Экономика и экология территориальных образований*. – 2020. – Т. 4. – № 2. – С. 25-34.

51. Бюллетень Счетной палаты РФ. – 2021. – № 3.

52. Институты и модели в системе управления комплексным развитием сельских территорий: монография / А.Н. Тарасов, А.С. Тарасов, Н.И. Антонова и др.; ВНИИЭиН-филиал ФГБНУ ФРАНЦ. – Ростов н/Д: изд-во «АзовПринт», 2020. – 188 с.

53. Сальников С.Г. Истинные масштабы сельской бедности в России // Бедность сельского населения России: генезис, пути преодоления, прогноз. – М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова, 2020. – С. 15-19.
54. Лаврухина Е.А. Качество жизни сельского населения (современный мировой опыт) // Социология власти. – 2012. – №1.
55. Яновский В.В., Исаев А.П., Нещерет А.К. О реализации проектного подхода в государственном управлении и местном самоуправлении // Управленческое консультирование. – 2018. – № 7.– С. 8-16.
56. Гужавина Т.А. Социальный капитал сельского населения: к оценке состояния // Проблемы развития территории. – 2018. – № 4 (96). – С. 136–152. DOI: 10.15838/ptd.2018.4.96.9.
57. Когнитивное моделирование в управлении развитием сельских территорий: монография / А.Н. Тарасов, Н.И. Антонова, А.С. Тарасов и др.; ВНИИЭиН – филиал ФГБНУ ФРАНЦ, – Ростов н/Д.: АзовПринт, 2019. – 128 с.
58. Уханова Ю.В., Параничева И.В. Предпосылки и вовлеченность сельского социума в практики гражданского участия // Проблемы развития территории. – 2019. – № 4 (102). – С. 132-147. DOI: 10.15838/ptd.2019.4.102.8.
59. Развитие сельских территорий на основе диверсификации сельской экономики: состояние, тенденции, теории и механизмы: монография / А.Н. Тарасов, Н.И. Антонова, А.С. Тарасов и др.; ВНИИЭиН – филиал ФГБНУ ФРАНЦ, – Ростов-на-Дону: Изд-во ООО «АзовПринт», 2018. – 128 с.
60. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. М. – 2020. – URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0570_Doklad_IB_2020_itog.pdf.
61. Мирошниченко Т.А., Подгорская С.В. О развитии инициативного (партисипаторного) бюджетирования на селе // Стратегическое планирование и прогнозирование в АПК как инструмент достижения целей национального развития России: Материалы Международного Круглого стола 19 мая 2021 г. / РГЭУ (РИНХ). – Ростов н/Д: Изд-во ООО «АзовПринт», 2021. – С. 127-131. DOI: 10.34924/FRARC.2021.64.36.002.
62. Подгорская С.В., Мирошниченко Т.А. Партисипаторное бюджетирование как перспективный инструмент развития сельских территорий // Учет и статистика. – 2021. – № 2 (62). – С. 76-83.
63. Allegretti G., Bassoli M., Colavolpe G. On the Verge of Institutionalisation? Participatory Budgeting Evidence in Five Italian Regions. Financial

Journal, 2021, vol. 13, no. 2, pp. 25–45. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-25-45>.

64. Вагин В.В., Шаповалова Н.А. Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. – 2020. – Т. 12, № 1. – С. 9-26. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-9-26.

65. Об инициативных проектах: обл. закон от 1 авг. 2019 г. № 178-ЗС [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.donland.ru/documents/10627/> (дата обращения: 15.05.2021).

66. «Сделаем вместе!» – проект инициативного бюджетирования // Официальный портал Правительства Ростовской области [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.donland.ru/activity/2623/> (дата обращения: 15.05.2021).

67. Уровень жизни // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13397?print=1> (дата обращения: 15.05.2021).

68. Подгорская С.В., Мирошниченко Т.А. Роль механизма партисипаторного бюджетирования в развитии сельских территорий (на примере Ростовской области) // Мелиорация и гидротехника. – 2021. – Т. 11, № 4. – С. 187–206. doi: 10.31774/2712-9357-2021-11-4-187-206.

69. Барлыбаев Ад.А., Барлыбаев Аз.А., Ситнова И.А. Инициативное бюджетирование как фактор социально-экономического развития сельских территорий (на примере районов Республики Башкортостан) // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2020. – № 12. – С. 218–222. DOI: 10.17513/vaael.1499.

70. О некоторых мерах по реализации Областного закона от 01.08.2019 № 178-ЗС: Постановление Правительства Рост. обл. от 5 апр. 2021 г. № 280 [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.donland.ru/documents/13668/> (дата обращения: 15.05.2021).

71. Жилищное хозяйство в России. 2019: Стат. сб./ Росстат. – М., 2019. – 78 с.

72. Попова О.А. Условия и проблемы реализации госпрограммы «Сельская ипотека» // Академический вестник Якутской гос. сельскохозяйственной академии. – 2021. – № 4 (21). – С. 66-72.

73. Россияне взяли более 38,1 тыс. кредитов по сельской ипотеке в 2020 году [Электронный ресурс]. – URL: <https://tass.ru/nedvizhimost/10373329> (дата обращения: 05.08.2021)

74. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия

«Оценка результативности выделения в 2019–2020 годах средств федерального бюджета на цели поддержки рынка ипотечного кредитования и жилищного строительства, в том числе в рамках мер по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями». Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 14 мая 2021 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/4d9/fikgyxziwfxtswftfgy0abz7pa3gfnwi.pdf> (дата обращения: 18.06.2021).

75. Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2019 г. № 1567 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и акционерному обществу "ДОМ.РФ" на возмещение недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным (ипотечным) кредитам (займам), предоставленным гражданам Российской Федерации на строительство (приобретение) жилого помещения (жилого дома) на сельских территориях (сельских агломерациях)» (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – URL: <https://base.garant.ru/73186746/> (дата обращения: 14.09.2021).

76. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ влияния мероприятий по развитию жилищного строительства и инженерной инфраструктуры на уровень развития сельских территорий, реализуемых в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий». Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 26 января 2021 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/ee1/ee159c19bdf6df58d385a02436ed0225.pdf> (дата обращения: 18.06.2021).

77. Россельхозбанк выдал более 62 млрд рублей льготной сельской ипотеки // Официальный сайт АО «Россельхозбанк». 07 декабря 2020 [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.rshb.ru/news/438929/> (дата обращения: 27.06.2021).

78. Названы регионы России с наибольшей долей горожан с сельской ипотекой // РБК. 18 ноября 2020 [Электронный ресурс]. – URL: <https://realty.rbc.ru/news/5fb4164d9a7947afa170ba65> (дата обращения: 12.09.2021).

79. Сидоревич Е. Феномен сельской ипотеки // GMK. 2020. – URL: <https://gmk.ru/blog/fenomen-selskoj-ipoteki/> (дата обращения: 10.09.2021).

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Достижение плановых значений целевых индикаторов и показателей ФЦП УРСТ за 2013–2019 гг.

№ п/п	Наименование целевого показателя	Ед. изм.	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019									
			план	факт	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	
	Ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности (ежегодно), - всего в том числе:																							
1	сельской местности (ежегодно), - всего в том числе:	тыс. кв. метров	-	x	x	856,7	889,5	103,8	405,2	709,78	175,2	310,4	609,1	196,2	274,2	565,3	206,2	179,72	507,9	282,6	325,73	688	211,2	
2	для молодых семей и специалистов (ежегодно)	тыс. кв. метров	-	-	x	484,2	435,5	89,9	283,6	453,57	159,9	217,3	415,2	191,1	192	398,3	207,4	125,81	362,3	288,0	165,65	464,01	280,1	
3	ввод жилых домов, построенных с использованием продукции лесовязного домостроения	тыс. кв. метров	-	-	x	-	-	x	-	-	x	-	-	x	21,1	157,5	746,4	13,8	77,1	558,7	-	-	x	
4	Сокращение общего числа семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в сельской местности (нарастающим итогом)	процент	-	-	x	2,6	2,9	111,5	3,8	3,9	102,6	4,9	5,5	112,2	5,7	7	122,8	6,3	8,4	133,3	9,3	10,3	110,1	
5	Сокращение числа молодых семей и молодых специалистов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в сельской	процент	-	-	x	4	4,6	115,0	6,4	6,7	104,7	8,3	9,8	118,1	9,9	12,8	129,3	11	15,5	140,9	16,8	18,9	112,5	

Продолжение Приложения А

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
	местности (нарастающим итогом)																						
6	Ввод в действие общеобразовательных организаций	тыс. мест	5,5	5,7	103,6	2,7	4,63	171,5	1,14	2,82	247,4	0,91	1,98	217,6	0,79	1,36	172,2	3,4	2	58,8	-	-	x
	Сокращение числа обучающихся в общеобразовательных организациях, находящихся в аварийном состоянии, в сельской местности (нарастающим итогом)	процент	-	-	x	2,7	4,6	170,4	2,9	5,5	189,7	5,7	7,1	124,6	7,2	7,6	105,6	7,8	7,6	97,4	-	-	x
8	Ввод в действие фельдшерско-акушерских пунктов и (или) офисов врачей общей практики	единиц	132	175	132,6	105	159	151,4	44	146	331,8	35	129	368,6	30	102	340,0	24	78	325,0	-	-	x
	Прирост сельского населения, обеспеченного фельдшерско-акушерскими пунктами (офисами врачей общей практики) (нарастающим итогом)	тыс. человек	-	-	x	68,4	91,7	134,1	97	166,6	171,8	189,4	256,4	135,4	275,9	347,3	125,9	291,5	399,4	137,0	-	-	x
10	Ввод в действие плоскостных спортивных сооружений	тыс. кв. метров	-	-	x	63,7	155,7	244,4	26,1	98,07	375,7	20,5	92,4	450,7	18	116,33	646,3	14,1	119,2	845,4	-	-	x
11	Прирост сельского населения, обеспеченного плоскостными	тыс. человек	-	-	x	32,7	88,9	271,9	46,1	111	240,8	121,5	197,4	162,5	206,6	366,4	177,3	213,8	487,9	228,2	-	-	x

Продолжение Приложения А

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	
1	спортивными сооружениями (нарастающим итогом)																							
12	Ввод в действие Учреждений культурно-досугового типа	тыс. мест	-	-	x	-	-	x	-	-	x	0,56	2,25	401,8	0,49	4,49	916,3	0,36	1,3	361,1	-	-	x	
	Прирост сельского населения																							
13	обеспеченного Учреждениями культурно-досугового типа (нарастающим итогом)	тыс. человек	-	-	x	-	-	x	-	-	x	25	25	100,0	28,3	97,8	345,6	30,7	127,5	415,3	-	-	x	
14	Ввод в действие распределительных газовых сетей	тыс. км	2,7	3,8	140,7	3,3	2,91	88,2	1,17	1,84	157,3	0,96	1,58	164,6	0,74	1,36	183,8	0,5	0,99	198,0	0,67	0,82	122,4	
15	Уровень газификации жилых домов (квартир) сетевым газом в сельской местности	процентов	55,9	57	101,3	57,4	57,8	100,7	57,7	58,2	100,9	58,4	58,7	100,5	58,9	59	100,2	59,1	60,3	102,0	59,8	60,7	101,5	
16	Ввод в действие локальных водопроводов	тыс. км	1,8	1,9	105,6	2,4	2,28	95,0	0,74	1,24	167,6	0,55	1,13	205,5	0,48	0,99	206,3	0,34	0,8	235,3	0,56	0,61	107,1	
17	Уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой	процентов	58,5	60	102,7	60,2	61,1	101,5	60,4	62,7	103,8	64	64,1	100,2	64,3	64,8	100,8	64,5	66,4	102,9	65,2	67,9	113,5	
18	Ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим	тыс. км	-	-	x	-	-	x	0,48	0,38	79,2	0,41	0,42	102,4	0,64	0,69	107,8	0,67	0,86	128,4	0,43	0,69	158,1	

Продолжение Приложения А

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
	общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельхозпродукции																						
19	Количество населенных пунктов, расположенных в сельской местности, в которых реализованы проекты комплексного обустройства площадок под жилищную застройку	единиц	-	-	х	10	15	150,0	11	15	136,4	4	18	450,0	4	18	450,0	4	14	350,0	13	15	115,4
20	Количество реализованных местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку	единиц	-	-	х	95	130	136,8	65	362	556,9	54	434	803,7	47	361	768,1	38	319	839,5	171	261	152,6
21	Количество реализованных мероприятий по популяризации достижений в сфере развития сельских территорий	единиц	-	-	х	3	3	100,0	3	3	100,0	3	3	100,0	3	3	100,0	3	3	100,0	3	3	100
22	Создано рабочих мест на селе	Тыс. мест	-	-	х	5,4	29,1	538,9	1	23,8	2380,0	2,5	26,2	1048,0	4,6	24,35	529,3	3,9	20,2	517,9	1,5	25,2	1680

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

**Федеральное государственное бюджетное научное учреждение
«ФЕДЕРАЛЬНЫЙ РОСТОВСКИЙ АГРАРНЫЙ НАУЧНЫЙ
ЦЕНТР»
(ФГБНУ ФРАНЦ)**

346735, Ростовская обл.,
Аксайский район, п. Рассвет,
ул. Институтская,1

тел.: (886350) 37-3-89
факс:(886350) 37-1-75
E-mail: dzni@mail.ru

О П Р О С Н Ы Й Л И С Т

СПЕЦИАЛИСТОВ АДМИНИСТРАЦИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ ПО ВОПРОСАМ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Конфиденциальность гарантируется

Вся информация будет использована только в обобщенном виде

ФГБНУ ВО «Федеральный Ростовский аграрный научный центр» выполняет научные исследования по вопросам устойчивого развития сельских территорий.

Для выявления актуальных проблем, связанных с проблемами реализации государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий», а также их финансового обеспечения нам очень важно Ваше мнение!

Вопросы анкеты не затрагивают конфиденциальные сведения. По некоторым вопросам мы просим Вас детализировать свои предложения, дать пояснения и высказать замечания.

Просим Вас ответить на вопросы анкеты и **до 16 мая 2021 года** переслать отсканированную копию или файл в формате DOC с заполненными полями на адрес электронной почты руководителя проекта@gmail.com.

По возникшим вопросам просьба обращаться по тел.

1. Укажите муниципальный район, в администрации которого Вы работаете

2. Какие государственные программы и национальные проекты в наибольшей степени способствуют развитию сельских территорий в Вашем районе?

- Государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий»
- Национальный проект «Демография»
- Национальный проект «Образование»
- Национальный проект «Здравоохранение»

- Национальный проект «Культура»
 - Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»
 - Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»
 - Национальный проект «Международная кооперация и экспорт»
 - Национальный проект «Цифровая экономика»
 - Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»
 - Национальный проект «Экология»
 - Другое (указать)
-

3. Как в Вашем муниципальном районе работает государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий»?

- Реализуется инвестиционный проект, направленный на обустройство объектами инженерной инфраструктуры и благоустройство площадок под компактную жилищную застройку
 - Реализуются мероприятия по благоустройству сельских территорий
 - Предоставляются социальные выплаты на строительство (приобретение) жилья, в том числе путем участия в долевом строительстве
 - Выделяются субсидии на обеспечение жильем по договорам найма жилого помещения
 - Возмещаются сельскохозяйственными товаропроизводителями до 90 процентов фактически понесенных затрат по заключенным с работниками ученическим договорам и по заключенным договорам о целевом обучении
 - Знаем об этой программе и собираемся принять в ней участие
 - Знаем об этой программе, но не собираемся принимать в ней участия
 - Другое (указать)
-

4. Какие основные проблемы финансового обеспечения развития сельских территорий Вы можете отметить? Укажите в порядке очередности (1, 2, 3 и т.д.)

- Дефицит местных бюджетов
 - Недостаточное финансирование государственной программы
 - Недостаточное участие бизнеса
 - Недостаточно средств у населения
 - Другое (указать)
-

5. В каком примерно процентном соотношении финансируются мероприятия по развитию сельских территорий у Вас в муниципальном районе?

- Средства федерального бюджета _____ %
- Средства областного бюджета _____ %
- Средства муниципального бюджета _____ %
- Средства предпринимателей _____ %
- Средства населения _____ %

- Средства внебюджетных фондов _____ %
 - Другое (указать)
-

6. Что в большей степени определяет бюджет муниципального района? Укажите в порядке очередности (1, 2, 3 и т.д.)

- Налоговые доходы
- Неналоговые доходы
- Доходы от использования или продажи муниципального имущества
- Доходы от прибыли муниципальных предприятий
- Межбюджетные трансферты
- Добровольные пожертвования

7. В каких проектах готовы принимать участие сельские жители муниципального района?

- Улучшение жилищных условий
 - Развитие социальной инфраструктуры
 - Развитие инженерной инфраструктуры
 - Благоустройство территории
 - Другое (указать)
-

8. Насколько активно участвуют в софинансировании (финансировании) проектов по развитию сельских территорий предприниматели?

- Принимают активное участие;
 - Участвуют периодически, если имеют выгоду от реализации проекта
 - Неохотно участвуют под давлением администрации
 - Не участвуют
 - Другое (указать)
-

9. Чем объясняется устранение бизнеса от решения социальных проблем сельских территорий?

- Недостаточно средств у предпринимателей
 - Не видят прямой выгоды для себя от реализации проекта
 - Не являются резидентами муниципального района
 - Другое (указать)
-

10. Что, на Ваш взгляд, препятствует реализации проектов по развитию сельских территорий в Вашем районе? Укажите в порядке очередности (1, 2, 3 и т.д.)

- Высокий процент софинансирования для местных бюджетов;
- Дефицит муниципальных бюджетов;
- Сложная система администрирования;

- Недостаточно знаний у специалистов в области подготовки проектов;
 - Недостаточная активность местного населения;
 - Недоверие местного населения к власти;
 - Другое (указать)
-

11. Что, по Вашему мнению, будет способствовать реализации проектов по развитию сельских территорий в Вашем муниципальном районе? (открытый вопрос)

*Спасибо, что нашли время заполнить анкету!
Надеемся на дальнейшее сотрудничество!*

Научное издание

кандидат экономических наук, доцент Подгорская С.В.,

кандидат экономических наук, доцент Мирошниченко Т.А.

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВО-
ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ
СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ**

Компьютерная верстка Подгорская С.В.

Подписано в печать 06.12.2022 г.
Бумага офсетная. Формат 60×84 ¹/₁₆. Тираж 500 экз.
Усл. печ. лист. 6,51. Уч.-изд. л. 4,5. Заказ № 8744.

Отпечатано в отделе полиграфической, корпоративной и сувенирной продукции
Издательско-полиграфического комплекса КИБИ МЕДИА ЦЕНТРА ЮФУ.
344090, г. Ростов-на-Дону, пр. Стачки, 200/1, тел (863) 243-41-66.

