

## **Муниципальные программы: необходимость актуализации в условиях антикризисной повестки**

Пандемия коронавируса и вынужденные ограничительные меры борьбы с ней ставят перед муниципалитетами принципиально новые вызовы, связанные с преодолением негативных эффектов приостановки экономической деятельности и разработкой системой антикризисных мероприятий в целях стимулирования выхода из кризиса

Представляется, что инструментом решения этих задач должны быть муниципальные программы, которые в отличие от постоянных текущих мероприятий и бюджетных расходов, позволяют решать более сложные задачи, требующие программирования (определения целей, задач, целевых ресурсов, индикаторов достижения и т.д.).

С этой точки зрения целесообразно посмотреть на уже реализуемые муниципальные программы, поскольку в условиях необходимости проведения антикризисных мероприятий возможно либо дополнение программ новыми мероприятиями либо увеличение бюджетных расходов на уже проводимые мероприятия, а для поиска дополнительных средств на антикризисные меры – исключение отдельных мероприятий или сокращение расходов по ним. Эффективность этих действий зависит от исходного состояния программирования на местном уровне – адекватной структуризации мероприятий по муниципальным программам, степени детализации программных мероприятий, распределения ресурсов по программам и мероприятиям разного типа, учета в программах внебюджетных источников финансирования мероприятий и т.п.

Чтобы выявить готовность российских городов к новым вызовам, была сформирована выборка из 13 городов, для каждого из которых были собраны данные о реализуемых в 2020 г. муниципальных программах<sup>1</sup>.

Количество программ в этих городах существенно варьирует. В большинстве городов действует от 14 до 20 муниципальных программ. Три города из выборки отклоняются от этого диапазона: с одной стороны, Орел и Омск, где муниципальных программ 7 и 11 соответственно, а с другой – Курган, где программ 33.

Поскольку в соответствии с действующим законодательством муниципальное управление привязано к исполнению перечня конкретных вопросов местного значения, вариативность содержания муниципальных программ в целом невелика. Расхождения в их

---

<sup>1</sup> В выборку вошли следующие города: Омск; Красноярск; Пермь; Тюмень; Рязань; Чебоксары; Ставрополь; Чита; Курган; Вологда; Орел; Кострома; Одинцово.

количестве объясняются не разным комплексом решаемых задач, а скорее разным административным подходом к группировке программных мероприятий: в одних городах предпочитают объединять близкие отраслевые управленческие блоки в рамках одной программы, в других – выделять частные комплексы задач в отдельные программы.

В целом можно говорить о «типах» муниципальных программ, имеющих сходную отраслевую направленность и нацеленных на решение близких вопросов местного значения или на реализацию сходных полномочий по решению вопросов местного значения.

Четыре типа программ встречаются во всех без исключения городах: это программы, посвященные образованию, жилищной политике, культуре и развитию городской среды.

Во всех без исключения городах в структуре расходов преобладают программы развития образовательной сферы. При этом доли в программных расходах местных бюджетов сильно варьируют. В частности, в Орле и Чите этот тип настолько выделяется (более 70% расходов по всем муниципальным программам), что структуру программных расходов этих городских округов можно назвать «монопрофильной». В Тюмени, Вологде, Перми и Кургане доля таких программ не достигает половины, а во всех остальных она попадает в интервал 50-66%.

Состав мероприятий образовательных муниципальных программ при этом схож и включает: расходы на питание и социальную поддержку учащихся, материально-техническое обеспечение учреждений и капитальные вложения в строительство и ремонт объектов образования. Последняя категория в контексте сложившейся эпидемиологической ситуации является ключевой: в ситуации, когда образовательные учреждения работают в удаленном режиме или не работают в летние каникулы, для проведения строительных и ремонтных работ создаются особенно благоприятные условия. Кроме того, капитальные вложения в условиях кризиса могут оказать положительный эффект на строительную отрасль. Особенно важно то, что расходы на ремонт и строительство – самые значительные среди мероприятий программ данного типа. Соответственно, города, которые смогут в полной мере реализовать запланированные капитальные мероприятия (или даже увеличить расходы на них) окажутся в более выигрышной ситуации.

Программы в сфере жилищной политики также включают в себя расходы на строительство (в частности, домов для молодых семей) и ремонт (в основном, объектов инфраструктуры), а кроме того, в их рамках важную роль играют меры жилищной поддержки населения: переселение из аварийного жилья и предоставление

муниципального жилья отдельным категориям граждан. Программы развития городской среды нацелены на благоустройство города, а также на поддержание в надлежащем состоянии объектов городской инфраструктуры, что также связано с капитальными вложениями. Представляется, что данные направления расходов также отвечают антикризисным мерам, поскольку не только решают жилищные проблемы граждан и повышают качество среды, но и обеспечивают дополнительный муниципальный спрос на рынке жилищного строительства и в сфере работ по благоустройству.

Последний тип программ, который встречается во всех 13 городах – программы в сфере культуры. Эти программы, как и вышеописанные, включают в себя расходы на строительство и ремонт (в данном случае – объектов культуры). Но немалая часть расходов выделяется на обеспечение деятельности музеев, театров, библиотек и других учреждений, подразумевающих непосредственный контакт между людьми. В ходе борьбы с пандемией деятельность этих организаций уже была приостановлена на определенный срок (в зависимости от региона), а в дальнейшем они продолжают оставаться пространствами повышенного риска заражения. В связи с этим, расходы на их деятельность видятся менее актуальными (за исключением заработной платы занятых в этих сферах) и подлежащими скорее сокращению. В отдельных муниципальных образованиях (в частности, в Перми) соответствующие расходы уже были сокращены.

Однако в контексте антикризисной повестки наиболее актуальными следует признать следующие направления:

- социальная поддержка населения;
- поддержка волонтерства и НКО;
- поддержка малого и среднего предпринимательства;
- информатизация управления.

К сожалению, специальные программы в указанных сферах в большинстве рассмотренных муниципальных образований отсутствуют.

Кризис неизбежно приведет к падению доходов населения, а в таких условиях особенно уязвимыми становятся категории граждан, для которых предусмотрена социальная поддержка (пенсионеры, молодые семьи, инвалиды, сироты). В этом отношении критично наличие специальных муниципальных программ, направленных на социальную поддержку отдельных групп населения (присутствуют в Вологде, Красноярске, Омске, Перми, Рязани), на поддержку волонтерства и/или социально ориентированных НКО (есть в Вологде, Кургане, Тюмени). Отметим, однако, что отдельные мероприятия социальной направленности присутствуют также в муниципальных программах «жилищного и образовательного профиля» (например,

социальная поддержка детей из малообеспеченных семей в муниципальной программе города Одинцово в сфере образования).

Другая группа населения, на которой ощутимо отразились последствия ограничительных мер – занятые в сфере малого предпринимательства. В большинстве регионов деятельность малого, среднего бизнеса на определенный промежуток времени оказалась практически заморожена, что уже привело в ряде случаев к сокращению штатов предприятий или полному их закрытию. Поскольку проблемы бизнеса затрагивают интересы не только предпринимателей, но и штата наемных работников, а также потребителей, поддержка малого и среднего предпринимательства имеет огромное социальное значение. «Содействие развитию малого и среднего предпринимательства» является одним из вопросов местного значения городского округа, важность реализации которого в сложившихся условиях значительно возрастает. Между тем, специализированные программы поддержки малого и среднего предпринимательства есть только в 4 городах выборки (Курган, Красноярск, Одинцово, Тюмень). В некоторых городах соответствующие мероприятия содержатся в программах более общей направленности – например, экономического развития. Но вне зависимости от «упаковки» таких мероприятий доля программных бюджетных расходов на их реализацию невелика: от менее 0,1% до 1,5% совокупных расходов по муниципальным программам.

Не менее актуальной, но по другой причине, становится тема перевода услуг в онлайн-режим. Из-за опасности заражения при личном контакте людей, особенно в публичных местах, резко повысилась актуальность программ, направленных на информатизацию общества. В 2020 г. такие программы действуют только в Кургане, Красноярске, Ставрополе и Чебоксарах. Как правило, мероприятия в них нацелены на перевод муниципальных услуг в электронный формат: создание и развитие удобных интернет-сервисов, оцифровку документов, отказ от традиционного формата взаимодействия с гражданами, чреватого очередями. Как и в отмеченных выше случаях, подобные мероприятия эпизодически встречаются в «непрофильных» программах: например, в программах, направленных на повышение эффективности муниципального управления (предоставления муниципальных услуг).

Еще одна тема, которая стала особенно актуальной в связи с пандемией – охрана общественного здоровья. В данном случае на муниципальном уровне не хватает полномочий для разработки собственных мер по улучшению общественного здоровья. В связи с этим специализированные программы в сфере развития здравоохранения отмечены только в Кургане и Чебоксарах. При этом в Чебоксарах на 2020 г. на программу не выделено бюджетных средств, а в Кургане она посвящена исключительно организации

выезда детей в оздоровительные лагеря, что в ситуации пандемии может не быть востребовано в полном объеме. Тем не менее, представляется, что, несмотря на отсутствие достаточных полномочий в сфере здравоохранения, муниципалитеты могут предусматривать целый комплекс мероприятий, направленных на стимулирование здорового образа жизни, формирования городской среды с низкими рисками инфицирования. Такие мероприятия могут быть предусмотрены в рамках как специальных муниципальных программ, так и программ развития физической культуры и спорта, модернизации городской среды, благоустройства.

В целом анализ структуры муниципальных программ и набора предусмотренных мероприятий показывает, что кризис, вызванный пандемией, требует «перенастройки» набора муниципальных программ (возможно, с перераспределением ресурсов) с учетом новой антикризисной повестки.