

Фонд «Институт экономики города»



Современные тенденции разработки и реализации муниципальных программ

(подготовлено за счет средств целевого капитала
Фонда «Институт экономики города»)

Москва 2024

Содержание

Введение	3
1. Правовое регулирование разработки и реализации муниципальных программ.....	6
2. Типология муниципальных программ	14
3. Структура и объем финансирования муниципальных программ.....	21
4. Характеристика категорий и типов муниципальных программ	26
4.1. Программы социальной сферы	26
4.2. Программы развития экономики	43
4.3. Программы в сфере жилищной политики и развития жилищно-коммунального хозяйства	47
4.4. Программы развития городской мобильности.....	51
4.5. Программы развития территории города.....	53
4.6. Программы обеспечения безопасности	57
4.7. Обеспечивающие программы	61
4.8. Прочие программы.....	67
5. Основные проблемы разработки и реализации муниципальных программ на современном этапе.....	71
Приложение 1	78
Приложение 2.....	79
Приложение 3.....	80

Введение

Положение муниципальных программ в системе документов планирования местного уровня представляется неоднозначным. Муниципальные программы являются одновременно элементами:

- системы документов стратегического планирования;
- системы документов бюджетного планирования;
- системы документов программной и проектной деятельности.

Кроме того, именно в рамках муниципальных программ осуществляется расходование преобладающей части бюджетных и внебюджетных средств на текущую и проектную деятельность органов местного самоуправления (в рамках перехода к программным принципам формирования и исполнения бюджетов). Так что муниципальные программы являются также инструментом бюджетного процесса.

В настоящее время система разработки муниципальных программ реформируется, что ставит перед муниципалитетами новые сложные задачи и требует совершенствования методического обеспечения этой деятельности. В этой связи Институт экономики города провел специальное исследование, результаты которого представлены в настоящем аналитическом отчете.

Цель исследования: выявить особенности формирования муниципальных программ на современном этапе в контексте систем стратегического и бюджетного планирования и проектной деятельности, а также возникающие в этой связи проблемы.

Основными задачами настоящего исследования являются:

- тематическая классификация существующих муниципальных программ, выявление унифицированных и неунифицированных элементов в системе муниципальных программ;
- выявление особенностей каждого из тематических направлений муниципальных программ, включая объем и структуру ресурсного обеспечения;

- выявление основных проблем формирования и реализации муниципальных программ в контексте рассматриваемых систем.

Это исследование продолжает цикл исследований Института экономики города, посвященных отдельным аспектам разработки муниципальных программ и смежным вопросам. Так, в 2020 году, в период пандемии коронавирусной инфекции Институт проводил оценку действующих муниципальных программ на предмет соответствия актуальным проблемам, по итогам которой были выработаны предложения по антикризисным мерам поддержки социально-экономического развития городов¹. В 2021 году на материале выборки муниципальных программ проводился анализ бюджетных расходов муниципальных образований по целевым группам расходов². В 2023 году были проанализированы изменения в целеполагании и содержании муниципальных стратегий и планов мероприятий по их реализации в период до и после коронавирусного кризиса³, что включало в себя в том числе и анализ взаимоувязанности мероприятий в составе плана мероприятий с муниципальными программами.

Для исследования были отобраны 42 городских округа с разной численностью населения (от 30 тыс. человек до 1,6 млн человек), представляющие различные регионы Российской Федерации, из которых 27 городских округов являются административными центрами субъектов Российской Федерации, а из 15 прочих городских округов выборки 11 находятся на территории регионов, административные центры которых также включены в выборку (Приложение 1).

Для каждого из городских округов выборки были рассмотрены все муниципальные программы, действующие в 2024 году, с объемами

¹ Доступ по ссылке: <https://www.urbanecomomics.ru/research/mind/municipalnye-programmy-neobhodimost-aktualizacii-v-usloviyah-antikrizisnoy-povestki> (дата обращения: 27 декабря 2024 г.).

² Доступ по ссылке: <https://www.urbanecomomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/20-aprelya-sostoyalsya-diskussionnyy-klub-analiz-byudzhetyh> (дата обращения: 27 декабря 2024 г.).

³ Доступ по ссылке: <https://www.urbanecomomics.ru/research/project/izmeneniya-v-celepolaganii-i-soderzhanii-municipalnyh-strategiy-i-planov> (дата обращения: 27 декабря 2024 г.).

финансирования, утвержденными на 2024 год (по состоянию на 1 декабря 2024 года).

Необходимо отметить, что два городских округа выборки, а именно Архангельск и Верхняя Пышма, придерживаются отличного от остальных муниципальных образований подхода к разработке муниципальных программ, который можно назвать «укрупненным». В логике этого подхода программам соответствуют не вопросы местного значения (или группы тематически близких вопросов местного значения), а тематические (отраслевые) блоки: экономический, социальный, инфраструктурный и пр. Основным же вопросам местного значения соответствуют подпрограммы в рамках этих программ⁴. Это скорее формально-административное, чем сущностное различие, и поэтому было принято решение у указанных муниципальных образований в качестве объекта анализа рассматривать не программы, а подпрограммы.

С учетом отмеченного общее число рассмотренных муниципальных программ (и «приравненных к ним» подпрограмм) во всех муниципальных образованиях выборки составило 850.

Информация о наличии, содержании и финансировании муниципальных программ бралась из следующих источников:

- портал государственной автоматизированной информационной системы «Управление»⁵;
- база данных правовых актов «Консультант Плюс»;
- официальные сайты муниципальных образований.

⁴ Так, в Архангельске действуют 6 муниципальных программ: «Развитие социальной сферы ГО "Город Архангельск"», «Комплексное развитие территории ГО "Город Архангельск"», «Совершенствование муниципального управления и профилактика терроризма, а также минимизация и (или) ликвидация последствий его проявлений на территории ГО "Город Архангельск"», «Переселение граждан из непригодного для проживания аварийного жилищного фонда в ГО "Город Архангельск"», «Развитие города Архангельска как административного центра Архангельской области» и «Формирование современной городской среды на территории ГО "Город Архангельск"». При этом первые три указанные программы включают в себя от 6 до 9 подпрограмм каждая: например, программа «Развитие социальной сферы ГО "Город Архангельск"» включает подпрограммы «Развитие образования на территории ГО "Город Архангельск"», «Культура ГО "Город Архангельск"», «Молодежь Архангельска» и др.

⁵ Доступ по ссылке: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (дата обращения: 27 декабря 2024 г.).

В случаях расхождения данных, представленных в разных указанных источниках, приоритет отдавался базе данных правовых актов «Консультант Плюс».

1. Правовое регулирование разработки и реализации муниципальных программ

Изначально муниципальные программы (далее также – программы) были определены Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) как инструмент расходования бюджетных средств. Наряду с государственными программами они были введены в Бюджетный кодекс Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса». До этого вместо терминов «государственные программы» и «муниципальные программы» в Бюджетном кодексе использовался общий термин «долгосрочные целевые программы». При этом однако определение муниципальной программы в Бюджетном кодексе дано не было.

С принятием Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) муниципальные программы получили статус документа стратегического планирования и собственное определение. В соответствии со статьей 3 Федерального закона № 172-ФЗ, «муниципальная программа – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования». Таким образом была установлена связь муниципальной программы со стратегией социально-экономического развития муниципального образования (далее также – стратегия), так как

именно стратегия, согласно той же статье указанного Федерального закона, определяет цели и задачи социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период.

При этом в отношении порядка разработки, утверждения и реализации муниципальных программ Федеральный закон № 172-ФЗ отсылает к Бюджетному кодексу. Согласно статье 39.1 данного закона «документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях, разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации». Муниципальные программы, несомненно, относятся к описанной категории документов, хотя в законе это прямо не указано.

Таким образом, *муниципальные программы являются одновременно элементами системы стратегического планирования и системы бюджетного планирования*. В первой из этих «ипостасей» они связаны с иными документами стратегического планирования, в первую очередь – со стратегией и планом мероприятий по реализации стратегии, а во второй – с документами, обеспечивающими бюджетный процесс, в первую очередь – с бюджетом муниципального образования. И то, и другое оказывает влияние на содержание муниципальных программ и на процесс их разработки, утверждения и корректировки.

Наконец, муниципальные программы определенным образом встроены в систему проектной деятельности в Российской Федерации, являясь, помимо прочего, *инструментом, обеспечивающим участие муниципальных образований в реализации национальных проектов*. Напрямую эта их функция в законодательстве не зафиксирована, однако это следует из определения региональных проектов, содержащегося в «Положении об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»⁶. В соответствии с этим определением региональные проекты обеспечивают «достижение целей, показателей и результатов федерального

⁶ Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288.

проекта, мероприятия которого относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта Российской Федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории указанного субъекта Российской Федерации». Таким образом, те или иные мероприятия, реализуемые муниципальными образованиями, могут быть связаны с региональными проектами в силу того, что работают на те же цели и задачи и способствуют достижению тех же результатов. Каждому региональному проекту соответствует определенный федеральный проект, а те, в свою очередь, могут входить в состав национальных проектов – таким образом, формируется «канал», по которому муниципальные образования участвуют в реализации национальных проектов. А поскольку мероприятия содержатся в муниципальных программах, последние выступают в роли своего рода «модулей» для подключения муниципальных образований к системе проектной деятельности.

Мероприятия, реализуемые муниципальными образованиями в рамках региональных проектов, направленных на достижение соответствующих целей региональных (федеральных) проектов, в соответствии с бюджетной классификацией определенным образом маркируются (кодифицируются) в составе муниципальных программ⁷. В соответствии с рекомендациями, содержащимися в приказе Минфина России от 6 июня 2019 года № 85н «О порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения»⁸, каждому национальному проекту присвоено буквенное значение, а каждому федеральному проекту – номер, которые указываются соответственно в

⁷ Методические рекомендации по формированию кодов бюджетной классификации при отражении бюджетных ассигнований (расходов) на выполнение региональных проектов, направленных на реализацию федеральных (национальных) проектов (Письмо Минфина России от 5 октября 2018 года № 02-05-11/71918).

⁸ Данный документ заменил утративший силу приказ Минфина от 8 июня 2018 года № 132н «О порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения».

четвертом и пятом разрядах кода целевой статьи расходов федерального бюджета⁹.

При этом в текстах муниципальных программ связь мероприятий с региональными (федеральными) проектами указывается далеко не всегда, а если указывается, то формат этого указания варьирует. Можно выделить следующие виды отсылок к региональным (федеральным) проектам в муниципальных программах (они не исключают друг друга и могут сосуществовать в пределах одной программы):

- упоминание проекта в преамбуле программы (в разделах с характеристикой проблем, на решение которых направлена программа, и/или описанием системы основных мероприятий и направлений программы);
- включение ссылки на проект в формулировку задач программы;
- включение ссылки на проект в формулировку мероприятий программы;
- указание проекта в таблице мероприятий в столбце с обоснованием выделения мероприятия.

Есть примеры и иных форм учета региональных проектов в структуре муниципальных программ. Так, в муниципальную программу «Жилищное хозяйство города Коврова»¹⁰ в качестве отдельного структурного элемента (по сути подпрограммы) включен региональный проект «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда».

Отмеченное выше скорее характеризует предыдущий этап развития муниципальных программ. С начала 2020-х годов в России ведется реформа

⁹ К примеру, национальному проекту «Демография» присвоен код Р, а пяти федеральным проектам в рамках данного национального проекта присвоены цифровые значения от Р1 (федеральный проект «Развитие экспорта медицинских услуг») до Р5 (федеральный проект «Спорт – норма жизни»). В двух национальных проектах («Образование» и «Экология») число федеральных проектов составляет 10, поэтому, чтобы код не стал трехзначным, одному из федеральных проектов в структуре каждого из этих национальных проектов вместо цифрового присвоено буквенное обозначение А (федеральный проект «Социальные лифты для каждого» в составе национального проекта «Образование» кодируется как ЕА, а федеральный проект «Сохранение лесов» в составе национального проекта «Экология» – как GA).

¹⁰ Утверждена постановлением администрации города Коврова Владимирской области от 8 ноября 2021 г. № 2289.

системы управления государственными и муниципальными программами, призванная, в том числе, упорядочить не вполне определенный и в некоторых отношениях противоречивый статус этих документов.

В мае 2021 года было утверждено «Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации»¹¹, в соответствии с которым в августе того же года были разработаны и утверждены «Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации»¹², а в феврале 2023 года – «Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ»¹³ (далее – Методические рекомендации по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, Методические рекомендации). Рекомендуемый срок начала реализации муниципальных (а также государственных) программ в соответствии с принципами, изложенными в Методических рекомендациях – 1 января 2024 года, но муниципалитеты по своему усмотрению могут установить и более поздний срок перехода на эти принципы (пункт 4 Методических рекомендаций). Кроме того, в августе 2023 года были внесены изменения в статью 179 Бюджетного кодекса «Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы»¹⁴ – согласно новой редакции статьи, «муниципальные программы подлежат приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете не позднее 1 апреля текущего финансового года».

В целом реформирование системы управления муниципальными программами включило в себя установление необходимости цифровизации процесса разработки программ, усиление синхронизации содержания программ с бюджетными расходами. Наиболее же существенной новацией

¹¹ Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786.

¹² Утверждены приказом Минэкономразвития России от 17 августа 2021 г. № 500.

¹³ Направлены совместным письмом Минэкономразвития России № 3493-ПК/Д19И, Минфина России № 26-02-06/9321 от 6 февраля 2023 года.

¹⁴ Федеральный закон от 4 августа 2023 г. № 416-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

представляется введение требования *обособления в рамках программ проектной и процессной частей*.

Согласно Методическим рекомендациям, к *проектной части* муниципальных программ отнесены следующие направления деятельности:

- осуществление бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты муниципальной собственности и предоставление субсидий на осуществление таких капитальных вложений;
- предоставление целевых субсидий муниципальным учреждениям;
- выработка предложений по совершенствованию муниципальной политики и нормативного регулирования в сфере реализации муниципальной программы;
- осуществление стимулирующих налоговых расходов;
- организация и проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;
- создание и развитие информационных систем.

К *процессной части* муниципальных программ отнесены следующие направления деятельности:

- выполнение муниципального задания на оказание муниципальных услуг;
- осуществление текущей деятельности казенных учреждений;
- предоставление целевых субсидий муниципальным учреждениям (за исключением субсидий, предоставляемых в рамках проектной деятельности), предоставление субсидий в целях финансового обеспечения исполнения муниципального социального заказа на оказание муниципальных услуг в социальной сфере;

- оказание мер социальной поддержки отдельным категориям населения¹⁵, включая осуществление социальных налоговых расходов;
- обслуживание муниципального долга;
- иные направления деятельности.

Следует отметить, что рекомендованные критерии отнесения мероприятий к одной из двух частей муниципальной программы, несмотря на достаточную подробность, представляются довольно размытыми и в ряде пунктов противоречивыми. В частности, представляется, что такие виды мероприятий как «выработка предложений по совершенствованию муниципальной политики и нормативного регулирования», «осуществление стимулирующих налоговых расходов», которые предлагается относить к проектной части, имеют все признаки процессных мероприятий.

При этом рекомендовано, чтобы мероприятия, включаемые в проектную часть программы, имели количественно измеримые итоги их реализации, в то время как для мероприятий, включаемых в процессную часть, такая рекомендация не установлена. В проектной и процессной частях муниципальной программы рекомендовано формировать *муниципальные проекты* и *комплексы процессных мероприятий*¹⁶. Значения этих понятий в Методических рекомендациях не раскрыты, но логично трактовать муниципальный проект как элемент системы проектной деятельности местного уровня публичной власти, аналогичный региональным проектам на региональном уровне и федеральным и национальным проектам на федеральном уровне, а комплекс процессных мероприятий – как совокупность мероприятий, нацеленных на текущую деятельность органов местного

¹⁵ За исключением случаев, когда нормативными правовыми актами установлен ограниченный период действия соответствующих мер.

¹⁶ Следует отметить, что присутствующая в Методических рекомендациях формулировка «В проектной и процессной части муниципальной программы рекомендуется формировать муниципальные проекты и комплексы процессных мероприятий» не определяет однозначно, в какой из частей какой из указанных элементов должен содержаться. Наиболее логична трактовка, согласно которой муниципальные проекты содержатся в проектной части, а комплексы процессных мероприятий – в процессной части.

самоуправления по решению вопросов местного значения. При этом связь с региональными и федеральными проектами, очевидно, могут иметь как муниципальные проекты, так и процессные мероприятия (во всяком случае, иное Методическими рекомендациями не оговорено).

Также Методическими рекомендациями определено понятие «мероприятие», ранее не имевшее законодательно закреплённого определения. Согласно пункту 5 Методических рекомендаций, понятие «мероприятие» тождественно понятию «результат»¹⁷ и означает «количественно измеримый итог деятельности, направленный на достижение показателей государственной (муниципальной) программы и ее структурных элементов, сформулированный в виде завершённого действия по созданию (строительству, приобретению, оснащению, реконструкции и т.п.) определённого количества материальных и нематериальных объектов, предоставлению определённого объёма услуг, выполнению определённого объёма работ с заданными характеристиками».

Установлено также, что в рамках муниципальной программы могут реализовываться «отдельные мероприятия, направленные на проведение аварийно-восстановительных работ и иные мероприятия, связанные с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций в текущем финансовом году». Перечень таких мероприятий устанавливается местной администрацией муниципального образования самостоятельно. Таким образом, подобные «форс-мажорные» мероприятия оставлены в качестве единственного типа мероприятий, которые могут включаться в муниципальную программу, не относясь ни к проектной, ни к процессной части.

¹⁷ Эта семантическая новация представляется довольно спорной.

2. Типология муниципальных программ

В большинстве городских округов рассматриваемой выборки общее число муниципальных программ варьирует в пределах 15-25 (среднее число программ городского округа по выборке – 20,2), а их тематика соответствует основным (наиболее ресурсоемким) вопросам местного значения¹⁸. Такие программы рассматривались в категории *базовых программ*.

Можно выделить основные *типы* базовых программ, имеющих сходную целевую направленность и нацеленных на решение одного вопроса местного значения (обязательного или «факультативного»¹⁹) или на реализацию одного полномочия по решению вопросов местного значения²⁰ либо на решение группы тесно тематически связанных вопросов местного значения (реализацию тесно связанных полномочий по решению вопросов местного значения). Всего в рамках исследования выделено 25 таких типов.

Типы базовых муниципальных программ можно, в свою очередь, объединить в *категории* по принципу тематической близости. В отдельную категорию «Прочих программ» объединены типы базовых программ, которые затруднительно отнести к какой-либо иной категории. В зависимости от конкретного «наполнения» они могут тяготеть к различным типам базовых программ.

Особый случай представляет категория «Обеспечивающих программ». Эти программы, в отличие от остальных, в массе своей непосредственно не решают те или иные вопросы местного значения (не реализуют те или иные

¹⁸ В соответствии с пунктом 6 Методических рекомендаций перечень муниципальных программ устанавливается администрацией муниципального образования исходя из приоритетов социально-экономического развития данного муниципального образования. Допускается включение в указанный перечень муниципальных программ, направленных на решение межотраслевых и (или) территориальных задач и затрагивающих сферы реализации нескольких муниципальных программ.

¹⁹ «Факультативными» именуются вопросы, «не отнесенные к вопросам местного значения городского округа», которые органы местного самоуправления городских округов имеют право решать при наличии соответствующих ресурсов согласно статье 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

²⁰ Здесь следует отметить, что грань между вопросами местного значения и полномочиями по решению вопросов местного значения в трактовке Федерального закона № 131-ФЗ проведена весьма условно, на что неоднократно указывали эксперты. Ряд полномочий по решению вопросов местного значения, содержащихся в статье 17 указанного Федерального закона, по своей сути не отличаются от собственно вопросов местного значения

полномочия по решению вопросов местного значения), но создают условия для успешного решения широкого круга вопросов и носят, таким образом, «сквозной» характер (например, программы повышения эффективности муниципального управления, программы повышения эффективности управления муниципальным имуществом). Вместе с тем, некоторые типы обеспечивающих программ все же могут быть привязаны к решению конкретных вопросов местного значения или реализации конкретных полномочий по решению вопросов местного значения (например, программы управления муниципальной собственностью, развития муниципальной службы).

В таблице 1 приведены 7 категорий и 25 типов базовых программ и вопросы местного значения (полномочия по решению вопросов местного значения), которым они соответствуют.

Таблица 1 – Типы и категории базовых муниципальных программ

№	Категория / тип программы	Вопросы местного значения муниципального, городского округа и полномочия по решению вопросов местного значения, на решение (исполнение) которых в общем случае направлены программы данного типа
1.	Социальная сфера	
1.1	Развитие образовательной сферы	<ul style="list-style-type: none"> – Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях, организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья – <i>Создание муниципальных образовательных организаций высшего образования²¹</i>
1.2	Социальная защита и социальная поддержка отдельных категорий граждан	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству</i>

²¹ Здесь и далее: курсивом выделены «факультативные» вопросы.

№	Категория / тип программы	Вопросы местного значения муниципального, городского округа и полномочия по решению вопросов местного значения, на решение (исполнение) которых в общем случае направлены программы данного типа
1.3	Развитие культуры	<ul style="list-style-type: none"> – Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального, городского округа – Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры – <i>Создание музеев муниципального, городского округа</i>
1.4	Развитие физической культуры и спорта	<ul style="list-style-type: none"> – Обеспечение условий для развития на территории муниципального, городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального, городского округа
1.5	Молодежная политика	<ul style="list-style-type: none"> – Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском, муниципальном округе
2.	Жилищная и жилищно-коммунальная сфера	
2.1	Обеспечение жильем	<ul style="list-style-type: none"> – Обеспечение проживающих в городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством – Предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования в соответствии с жилищным законодательством
2.2	Развитие жилищно-коммунального хозяйства	<ul style="list-style-type: none"> – Организация в границах муниципального, городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации – Участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов
2.3	Энергосбережение и обеспечение энергоэффективности	<ul style="list-style-type: none"> – Утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных

№	Категория / тип программы	Вопросы местного значения муниципального, городского округа и полномочия по решению вопросов местного значения, на решение (исполнение) которых в общем случае направлены программы данного типа
		законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности
3.	Развитие экономики	
3.1	Поддержка малого и среднего предпринимательства	– Содействие развитию малого и среднего предпринимательства
4.	Развитие территории города	
4.1	Формирование городской среды	<ul style="list-style-type: none"> – Организация благоустройства территории муниципального, городского округа – Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального, городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального, городского округа – Создание условий для массового отдыха жителей муниципального, городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения
4.2	Развитие благоустройства	– Утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами
5.	Городская мобильность	
5.1	Развитие транспортного комплекса	– Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального, городского округа
5.2	Развитие дорожного хозяйства	– Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа, организация дорожного движения
6.	Обеспечение безопасности	
6.1	Охрана общественного порядка	<ul style="list-style-type: none"> – Организация охраны общественного порядка на территории муниципального, городского округа муниципальной милицией – Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального, городского округа – Создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-

№	Категория / тип программы	Вопросы местного значения муниципального, городского округа и полномочия по решению вопросов местного значения, на решение (исполнение) которых в общем случае направлены программы данного типа
		<p>спасательных формирований на территории муниципального, городского округа</p> <ul style="list-style-type: none"> – Осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья
6.2	Гражданская оборона и защита от чрезвычайных ситуаций	<ul style="list-style-type: none"> – Организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального, городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств – Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального, городского округа
6.3	Профилактика терроризма и экстремизма	<ul style="list-style-type: none"> – Участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального, городского округа
7.	Обеспечивающие программы	
7.1	Муниципальное управление	Тип программ имеет «сквозной» характер
7.2	Управление муниципальной собственностью	<ul style="list-style-type: none"> – Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального, городского округа
7.3	Управление муниципальными финансами	Тип программ имеет «сквозной» характер
7.4	Муниципальная служба	<ul style="list-style-type: none"> – Организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организация подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе
7.5	Развитие градостроительной деятельности	<ul style="list-style-type: none"> – Утверждение генеральных планов муниципального, городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов муниципального, городского округа документации по планировке территории, выдача градостроительного

№	Категория / тип программы	Вопросы местного значения муниципального, городского округа и полномочия по решению вопросов местного значения, на решение (исполнение) которых в общем случае направлены программы данного типа
		плана земельного участка, расположенного в границах муниципального, городского округа, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории муниципального, городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципального, городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального, городского округа, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах муниципального, городского округа для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах муниципального, городского округа
7.6	Цифровизация и развитие информационных технологий	Тип программ имеет «сквозной» характер
8.	Прочие программы	
8.1	Охрана окружающей среды	– Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального, городского округа
8.2	Развитие гражданского общества и поддержка НКО	– Оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)
8.3	Развитие туризма	– <i>Создание условий для развития туризма</i>

Наряду с базовыми существуют муниципальные программы, которые можно назвать *локально специфичными*. К таким мы причисляем сравнительно «редкие» программы: применительно к исследуемой выборке это означает, что они представлены менее чем в 25 % муниципальных образований выборки. Как правило, и объемы финансирования этих программ относительно невелики (хотя существуют исключения). Такие программы могут также относиться к выделенным выше типам (и, соответственно, категориям) либо формировать новые типы.

Специфичность программ может быть обусловлена разными факторами. Таким фактором может являться, например, необходимость координации с

государственными программами субъекта Российской Федерации аналогичного содержания и с региональными проектами. По этой причине, например, в большинстве городских округов программы формирования современной городской среды обособляются от программ развития благоустройства и иных программ, относящихся к категории «Развитие территории города».

Нередко выделение группы мероприятий в отдельную программу по сути случайно и объясняется исключительно особенностями администрирования. К примеру, мероприятия по патриотическому воспитанию граждан чаще всего исполняются в рамках программ по развитию культуры или молодежной политики, но в некоторых муниципальных образованиях – в рамках отдельной программы, и, как правило, выявить объективные причины такого обособления затруднительно (в ряде случаев, впрочем, это также может объясняться связью с региональным проектом, соответствующим федеральному проекту «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации»).

В некоторых городских округах принята практика оформлять в виде отдельной муниципальной программы мероприятия по строительству и реконструкции объектов недвижимости и/или инфраструктуры. Так, в Лабытнанги такая программа называется «Развитие социальной инфраструктуры», в Реутове – «Строительство объектов социальной инфраструктуры», в Сочи – «Развитие общественной инфраструктуры». Фактически это адресные инвестиционные программы в статусе муниципальных программ. Типологически их можно отнести к локально специфичным программам категории обеспечивающих. Вместе с тем, специфика программ такого типа предполагает весьма значительный объем финансирования: 20-30 % общего объема программных расходов, а в отдельных случаях – и выше.

Также выделение локально специфичных программ бывает обусловлено объективными местными особенностями: географическими, экономическими,

социальными и пр. Так, в городских округах с туристско-рекреационной специализацией обычно действуют программы по развитию санаторно-курортного и туристского комплекса, в городских округах, включающих в себя значительные сельские территории – программы по развитию сельских (внегородских) территорий, в приграничных муниципальных образованиях и муниципальных образованиях в составе агломераций – программы по развитию международного или межмуниципального сотрудничества. Наличие таких программ можно рассматривать и как симптом повышенной актуальности для города задач, решаемых в их рамках. Соответственно, выделение этих программ должно находить отражение в системе целеполагания стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по ее реализации,

3. Структура и объем финансирования муниципальных программ

Решение задачи отнесения конкретных программ к тому или иному типу в ряде случаев не было очевидным. Главные сложности здесь создавала распространенная практика муниципальных образований комбинировать мероприятия, характерные для программ разных типов, в рамках единой программы (часто в виде отдельных подпрограмм, но необязательно), формируя таким образом объединенные «межтиповые» программы. Можно даже говорить о наиболее распространенных комбинациях такого рода. Так, сравнительно чаще других объединяются программы следующих типов: «Развитие образовательной сферы» и «Молодежная политика», «Обеспечение жильем» и «Развитие жилищно-коммунального хозяйства», «Развитие жилищно-коммунального хозяйства» и «Энергосбережение и обеспечение энергоэффективности», «Развитие транспортного комплекса» и «Дорожное хозяйство», «Охрана общественного порядка» и «Профилактика терроризма и экстремизма», «Муниципальное управление» и «Цифровизация и развитие информационных технологий». Чаще всего, как в приведенных примерах,

комбинируются типы программ одной категории, но встречаются и «межкатегориальные» комбинации: например, «Развитие благоустройства» и «Развитие жилищно-коммунального хозяйства», «Развитие жилищно-коммунального хозяйства» и «Развитие дорожного хозяйства», «Развитие гражданского общества и поддержка НКО» и «Молодежная политика», «Охрана окружающей среды» и «Развитие благоустройства». Существуют даже своего рода «блуждающие» типы программ, для которых характерно комбинирование с программами самых разных типов (наиболее яркий пример такого типа программ – «Развитие туризма»).

В рамках настоящего исследования мы взяли за правило относить такого рода «комбинированные» программы к тому типу, мероприятия которого имеют наибольший удельный вес в общем объеме финансирования на 2024 год. Исключение составили типы программ категории «Городская мобильность», а именно «Развитие транспортного комплекса» и «Дорожное хозяйство». Поскольку, с одной стороны, они комбинируются наиболее часто, а, с другой стороны, разделить мероприятия по типам внутри таких комбинированных программ часто бывает затруднительно, в рамках данного раздела они учитываются не отдельно, а суммарно, как единая категория.

На рисунке 1 приведены доли городских округов выборки, в которых представлен каждый из типов (в случае городской мобильности – категория) программ.

Количественно среди всех типов программ преобладают программы развития образовательной сферы, культуры и физической культуры и спорта – только эти типы имеются абсолютно у всех городов выборки. На противоположном «полюсе» – типы программ «Развитие туризма» и «Муниципальная служба», распространенность которых лишь немногим превосходит порог, установленный нами для базовых программ. Отставание объясняется тем, что в большинстве городских округов мероприятия, характерные для данных типов программ, включаются в другие программы.

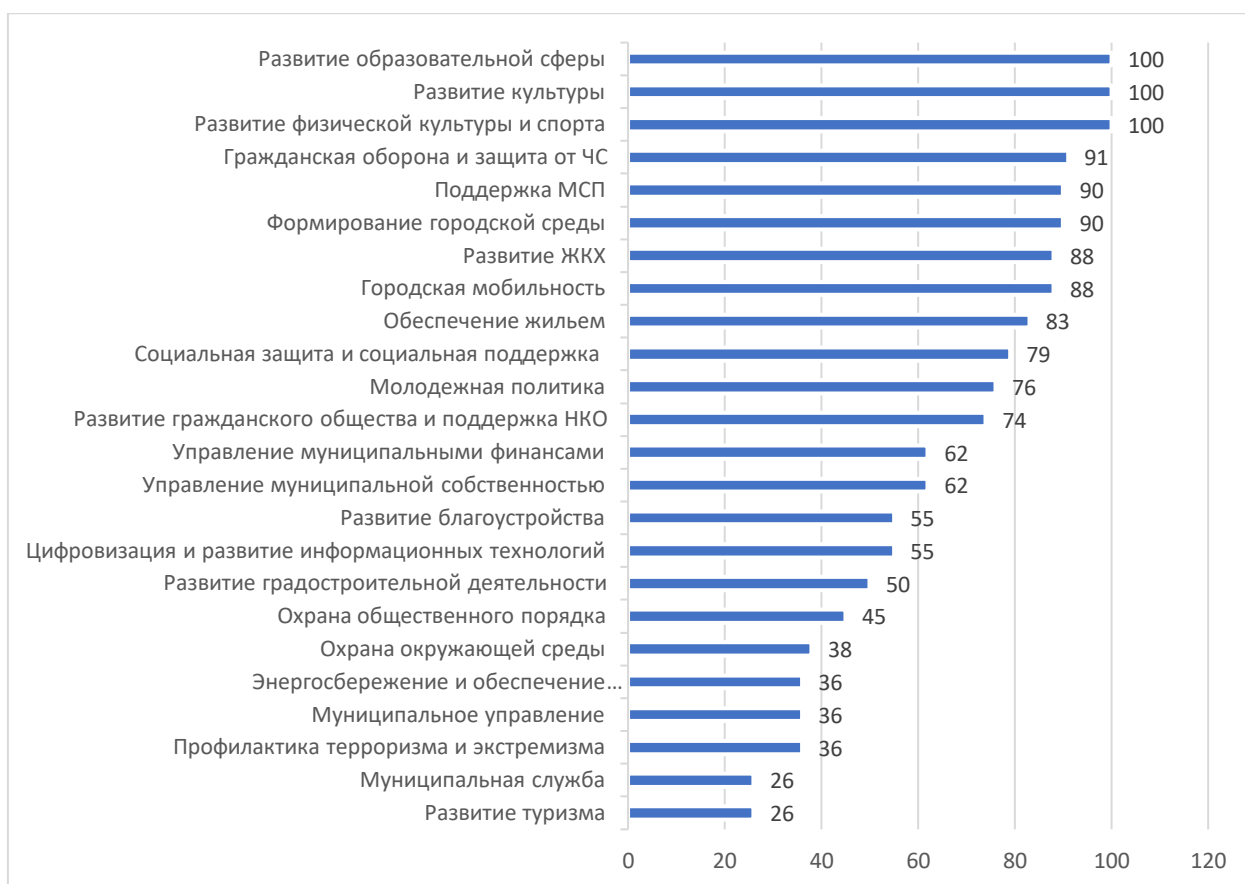


Рисунок 1 – Распространенность типов муниципальных программ среди городских округов рассматриваемой выборки в 2024 году, %

Анализ бюджетов рассматриваемых муниципальных образований на 2024 год показал, что поставленную Правительством Российской Федерации задачу завершения перехода к программному бюджету можно считать решенной. Практически во всех городских округах исследуемой выборки доля программных расходов в общем объеме бюджетных расходов превысила 90 %, а в большинстве из них – и 95 %.

Средний объем программных расходов на 2024 год в расчете на 1 жителя города по исследуемой выборке составил 59,4 тыс. рублей. Однако в силу того, что в ряде городских округов районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей (Лабытнанги, Южно-Сахалинск) этот показатель по объективным причинам экстремально высок, целесообразнее рассматривать медианное значение показателя. Оно составляет 45,7 тыс. рублей на 1 жителя города.

По выборке значение этого показателя варьирует в весьма широких пределах: от 3,2 тыс. рублей (Махачкала) до 410,4 тыс. рублей (Лабытнанги). Интересно, что между душевым объемом программных расходов и численностью населения городского округа не прослеживается какой-либо корреляции. Так среди городов-миллионников есть как входящие в число лидеров по данному показателю (Нижний Новгород – 68,2 тыс. рублей на 1 жителя, Ростов-на-Дону – 62,2 тыс. рублей), так и аутсайдеры (Казань – 18,5 тыс. рублей), и занимающие средние позиции (Новосибирск – 44,9 тыс. рублей, Екатеринбург – 44,7 тыс. рублей).

На рисунке 1 приведены медианные значения объема расходов на 1 жителя на реализацию каждого из типов (в случае городской мобильности – категории) муниципальных программ на 2024 год в городских округах выборки. Более детальная информация с указанием душевого объема расходов на реализацию каждого типа программ в каждом из городских округов представлена в Приложении 2. В Приложении 3 представлены доли расходов на реализацию муниципальных программ разного типа в общем объеме программных расходов бюджетов городских округов на 2024 год.

Как видим, по подавляющему большинству типов программ расходы составляют менее 1000 рублей на жителя города. Наиболее затратными с огромным отрывом являются программы развития образовательной сферы: их медианное значение объема финансирования составляет 23 тыс. рублей на 1 жителя города. Далее предсказуемо идут типы программ, реализация которых предполагает значительные вложения в строительство и развитие инфраструктуры: «Городская мобильность», «Развитие ЖКХ», «Развитие культуры», «Развитие благоустройства», однако по каждому из них уровень расходов на порядок ниже расходов на образовательную сферу. Неожиданным представляется сравнительно высокий средний объем расходов на реализацию программ типа «Муниципальное управление»: это объясняется тем, что в ряде муниципальных образований программы этого типа включают в себя

мероприятия по цифровизации управления или развитию муниципальной службы.

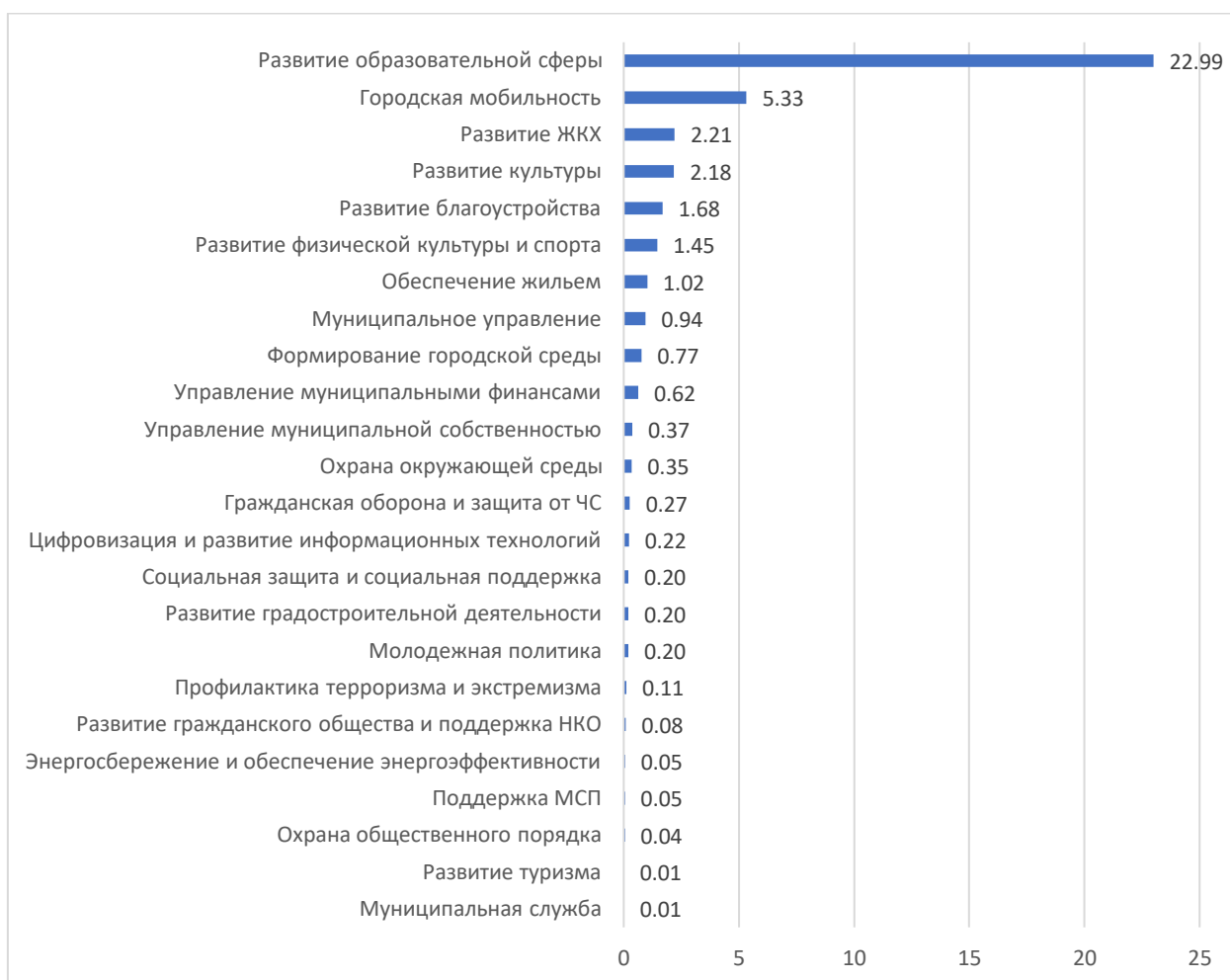


Рисунок 2 – Медианные значения объема расходов на 1 жителя на реализацию типов муниципальных программ в городских округах рассматриваемой выборки на 2024 год, тыс. рублей

Далее рассмотрим базовые и некоторые наиболее показательные из локально специфичных программ в разрезе выделенных типов и категорий. В ряде случаев в качестве примеров отмечаемых тенденций будут привлекаться также муниципальные программы городских округов, не вошедших в исследуемую выборку.

4. Характеристика категорий и типов муниципальных программ

4.1. Программы социальной сферы

Наиболее затратными муниципальными программами являются программы **развития образовательной сферы**, посредством которых реализуются полномочия по организации предоставления общедоступного и бесплатного образования (дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного). Они имеются абсолютно у всех городских округов. Удельный вес таких программ в общем объеме программных расходов в основном колеблется в пределах 50-60 %. Существенно менее 50 % он составляет только в тех муниципальных образованиях (Сочи, Лабытнанги, Реутов), где мероприятия по строительству и реконструкции объектов социальной сферы (включая образовательную) вынесены в отдельную программу.

Образовательная сфера относится к числу тех сфер социального сектора, полномочия в которых поделены между органами публичной власти разных уровней. В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в сфере образования отнесены:

- организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами);
- организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение

которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации);

- создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях;
- создание, реорганизация, ликвидация муниципальных образовательных организаций <...>, осуществление функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций;
- обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий;
- учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, муниципального округа, городского округа;
- осуществление иных полномочий в сфере образования.

Указанные полномочия частично входят в перечень вопросов местного значения муниципальных, городских округов, установленный Федеральным законом № 131-ФЗ. С другой стороны, данным Федеральным законом к вопросам местного значения муниципальных, городских округов отнесено также «осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья». Полномочия по решению данного вопроса местного значения также, как правило, реализуются в рамках программ развития образовательной сферы.

Особенностью муниципальных программ развития образовательной сферы является высокая степень их «консолидированности»: крайне редко мероприятия, относящиеся к развитию данной сферы, разносятся по нескольким программам либо комбинируются с мероприятиями других

программ. В качестве исключения можно отметить наличие в Верхней Пышме наряду с подпрограммой «Развитие системы образования» подпрограммы «Совершенствование организации питания учащихся образовательных учреждений» (в данном городском округе подпрограммы фактически играют роль программ). Еще более нестандартен подход Екатеринбурга, где помимо «основной» программы развития образовательной сферы под названием «Развитие системы образования и создание условий для организации отдыха и оздоровления детей в муниципальном образовании "город Екатеринбург"» действует программа «Создание новых мест в общеобразовательных организациях муниципального образования "город Екатеринбург"», причем сроки действия этих программ не синхронизированы: первая рассчитана на 2023 – 2027 годы, в то время как вторая – на 2016 – 2025 годы.

В среднем наибольший удельный вес в структуре программ развития образовательной сферы имеют блоки мероприятий (часто в формате подпрограмм) по следующим направлениям:

- развитие собственно образования (дошкольного, общего и дополнительного);
- организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей (включая отдых в каникулярное время);
- укрепление кадрового потенциала образовательной сферы;
- развитие материально-технической базы муниципальных образовательных учреждений.

Мероприятия указанных типов часто маркируются как направленные на достижение целей федерального проекта «Современная школа» в составе национального проекта «Образование». К примеру, одно из мероприятий муниципальной программы «Развитие образования в муниципальном образовании город Краснодар»²² формулируется следующим образом: «Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного,

²² Утверждена постановлением администрации муниципального образования город Краснодар от 5 сентября 2014 г. № 6404.

начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в рамках реализации мероприятий регионального проекта Краснодарского края "Современная школа" (обновление материально-технической базы для формирования у обучающихся современных навыков по предметной области "Технология" и других предметных областей)».

Два других федеральных проекта в составе данного национального проекта – «Успех каждого ребенка» и «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации» – находят отражение в муниципальных программах развития образовательной сферы сравнительно реже. В первом случае это мероприятия и подпрограммы, нацеленные на выявление и поддержку одаренных детей, во-втором – мероприятия в сфере патриотического воспитания (последние чаще включаются в состав программ молодежной политики).

Программы **социальной защиты и социальной поддержки** отдельных категорий граждан являются, в основном, программами исполнения делегированных государственных полномочий, поэтому сроки их реализации предположительно должны быть связаны со сроками реализации соответствующих документов стратегического и бюджетного планирования субъектов Российской Федерации. В целом более 50% муниципальных образований выборки имеют самостоятельные муниципальные программы в данной сфере. Отмечается значительное разнообразие сроков, на которые принимаются такие программы, однако можно отметить, что 2/3 муниципальных программ в выборке приняты на срок, кратный трехлетнему бюджетному циклу. Четверть таких программ принято на срок три года. Еще 20% муниципалитетов приняли соответствующие программы на срок «двойного» бюджетного цикла – 6 лет и по 10% муниципалитетов – на сроки 9 и 12 лет.

Соответственно большинство действующих муниципальных программ в данной сфере действуют до 2024 – 2026 годов. Только в муниципальных

образованиях Свердловской области (Екатеринбург и Верхняя Пышма) срок установлен до 2027 года, в муниципальных образованиях Ростовской области – до 2035 (Ростов-на-Дону) и 2030 (Новочеркасск) года, также более длительные сроки установлены в соответствующих муниципальных программах Самары и Красноярска.

Только в Ростове-на-Дону, Новочеркасске и Саратове сроки муниципальной программы в точности соответствуют срокам, на которые принята муниципальная стратегия социально-экономического развития. В 20% муниципальных образований выборки соответствующая муниципальная программа была принята до утверждения действующей стратегии социально-экономического развития и плана мероприятий по ее реализации, и принятие этих документов не привело к какой-либо корректировке мероприятий муниципальной программы.

Тот факт, что программы данного типа являются, в основном, программами исполнения делегированных полномочий, подтверждается тем, что доля средств местного бюджета в ресурсном обеспечении программы, как правило, не превышает 10% (например, в соответствующей муниципальной подпрограмме Ростова-на Дону на 2024 год («Предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан») – 9,1%, города Шахты Ростовской области – 0,3%, Кузнецка Пензенской области – 3% и т.п.).

При этом из этой закономерности есть значимые исключения в городах, где принят значительный объем дополнительных мер социальной поддержки отдельных категорий граждан. В частности, в расходах муниципальной программы «Социальная поддержка населения города Новосибирска»²³, доля средств местного бюджета на 2024 год составляет 1,6 млрд рублей или 41% всех расходов по муниципальной программе. Основные статьи расходования средств местного бюджета:

- оказание мер социальной поддержки и социальной помощи гражданам, проживающим на территории города Новосибирска, в

²³ Утверждена постановлением мэрии города Новосибирска от 20 октября 2020 г. № 3152.

соответствии с муниципальными правовыми актами города Новосибирска;

- различные виды материальной помощи:
 - компенсация расходов малоимущих граждан на приобретение молочного питания детям от 6 до 24 месяцев;
 - компенсация расходов граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию, на медицинские услуги;
 - гражданам, попавшим в экстремальную ситуацию;
 - неорганизованным детям от 0 до 3-х лет из семей мобилизованных граждан;
 - за оказание услуг на погребение(захоронение)отдельным категориям граждан;
- организация отдыха и оздоровления детей от 7 до 17 лет в лагерях с дневным пребыванием;
- софинансирование расходов областного бюджета на социальное обслуживание отдельных категорий граждан пожилого возраста и инвалидов.

Данный перечень можно считать типичным набором дополнительных мер социальной защиты и социального обслуживания, софинансируемых из средств местных бюджетов.

Следует подчеркнуть, что такая структура расходов связана с активной социальной политикой (и наличием определенных бюджетных возможностей) органов местного самоуправления Новосибирска – в соседнем рабочем поселке Кольцово доля расходов местного бюджета составляет только 9 %, при этом перечень мероприятий, финансируемых / софинансируемых из средств местного бюджета, примерно такой же, как и в Новосибирске.

Если говорить об абсолютном размере бюджетных расходов, то в Новосибирске на 2024 год объем расходов по указанной муниципальной программе составил 2,4 тыс. рублей на одного жителя, в том числе из средств местного бюджета – 976 рублей, а в Кольцове в соответствии с муниципальной

программой «Социальная поддержка населения рабочего поселка Кольцово»²⁴ – 952 и 86 рублей соответственно.

Наибольшая доля расходов местного бюджета в 2024 году в ресурсном обеспечении муниципальной программы в сфере социальной защиты и социальной поддержки населения зафиксирована в городе Калининграде²⁵ – 66%. При этом в абсолютном выражении бюджетные расходы ниже, чем в аналогичной программе города Новосибирска – 1,3 тыс. и 840 рублей соответственно. Столь высокая доля расходов местного бюджета может быть связана как с меньшим объемом государственных полномочий, делегированных на муниципальный уровень органами государственной власти Калининградской области, так и активной социальной политикой органа местного самоуправления. По данным рассматриваемой муниципальной программы доля граждан, получающих *дополнительные* меры социальной поддержки, в общей численности населения города Калининграда составляет более 25%²⁶.

Прочие программы развития отраслей социальной сферы, как правило, представлены программами развития культуры, физической культуры и спорта и молодежной политики. Эта «триада» присутствует в подавляющем большинстве рассматриваемых городских округов; лишь в отдельных городских округах мероприятия в сфере молодежной политики включены в иные программы, например, по развитию образования (Нальчик, Свободный, Владивосток) или гражданского общества (Липецк, Реутов).

Между этими тремя видами программ много общего. Они, как правило, принимаются на 5-6 лет и по истечении срока действия принимаются на новый аналогичный срок примерно в том же формате, фактически «пролонгируются». Объем финансирования по ним в целом сопоставим, а

²⁴ Утверждена постановлением администрации рабочего поселка Кольцово от 28 декабря 2017 г. № 1184.

²⁵ Муниципальная программа «Социальная поддержка населения городского округа «Город Калининград». Утверждена постановлением администрации городского округа «Город Калининград» от 30.12.2020 № 1213.

²⁶ Примечательно, что целевое значение данного показателя, согласно муниципальной программе, составляет 18,3%, то есть в перспективе предполагается снижение расходов местного бюджета на цели социальной защиты граждан.

основные наиболее ресурсоемкие мероприятия в их рамках относятся к трем тематическим блокам: развитие инфраструктуры соответствующей отрасли, организация и проведение массовых мероприятий и субсидирование НКО, ведущих деятельность в соответствующих сферах. Сравнительно редко в эти программы включаются крупные инвестиционные проекты, нацеленные на качественный прирост состояния отрасли; в основном они ориентированы на поддержание текущей деятельности по решению соответствующих вопросов местного значения.

Программы **развития культуры** в основном нацелены на решение следующих вопросов, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ:

- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального, городского округа;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального, городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территориях муниципального, городского округа;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в муниципальном, городском округе;
- создание музеев муниципального округа, городского округа.

Первые три вопроса являются вопросами местного значения муниципального, городского округа, последний включен в число вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.

Также полномочия органов местного самоуправления муниципального округа, городского округа в области культуры приведены в статье 40 «Основ законодательства России в сфере культуры»²⁷. Они полностью повторяют формулировки указанных выше вопросов, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ, за исключением создания музеев муниципального, городского округа. Вместе с тем, право органов местного самоуправления быть учредителями музеев установлено статьей 30 Федерального закона от 25 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации». Кроме того, «Основами законодательства России в сфере культуры» определено право органов местного самоуправления муниципальных образований участвовать в сохранении и пополнении государственной части Музейного фонда Российской Федерации посредством взаимодействия с государственными музеями, расположенными на территории муниципального образования.

Программы развития культуры – одни из самых «обязательных». В выборке отсутствуют муниципальные образования, в которых такие программы не были бы представлены. Расходы на реализацию программы развития культуры обычно составляют 4-5 % общего объема программных расходов. Яркое исключение в этом плане среди рассматриваемых городов составляет Самара, где доля расходов на реализацию программы развития сферы культуры в 2024 году достигла 12,7 %. Это связано с реализацией ряда затратных инфраструктурных проектов, в частности, по реконструкции здания Театра для детей и молодежи.

Закономерно большая часть расходов в рамках программ развития культуры приходится на строительство и реконструкцию (техническое переоснащение) учреждений культуры. Расходы на эти же мероприятия наиболее часто софинансируются из бюджета субъекта Российской Федерации. Реализуя данные мероприятия, городские округа вносят вклад в реализацию федеральных проектов «Обеспечение качественно нового уровня

²⁷ Утверждены постановлением Верховного Совета Российской Федерации 9 октября 1992 г. № 3612-1.

развития инфраструктуры культуры», «Культурная среда» и «Цифровая культура» национального проекта «Культура».

Второй по объему финансирования сегмент программ развития культуры – организация культурно-массовых мероприятий. Также в программах развития культуры могут присутствовать мероприятия по обеспечению текущей деятельности муниципальных учреждений культуры и предоставлению грантов учреждениям культуры на реализацию проектов, значимых для города. Такие мероприятия также могут маркироваться как работающие на цели национального проекта «Культура» в части федеральных проектов «Творческие люди» и «Культурная среда».

Сравнительно реже в программы развития культуры включаются мероприятия по сохранению объектов культурного наследия местного (муниципального) значения. В Самаре действует локально специфичная программа «Сохранение и развитие исторического поселения городского округа Самара»²⁸, большая часть мероприятий которой нацелены на сохранение объектов культурного наследия и исторической застройки и развитие инфраструктуры в границах исторического поселения (исторический центр города).

Также встречается практика разработки объединенных программ развития культуры и туризма (Липецк, Новосибирск, Реутов). Впрочем, туристические мероприятия играют в них, как правило, менее значительную роль по сравнению с мероприятиями по развитию культуры.

Программы **развития физической культуры и спорта** нацелены на решение вопроса местного значения «Обеспечение условий для развития на территории муниципального, городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального, городского округа». Как и программы развития культуры, данные программы присутствуют во всех без исключения городских округах выборки. Объем их

²⁸ Утверждена постановлением Администрации городского округа Самара от 24 ноября 2023 г. № 1269.

финансирования в среднем составляет 3-4 % общего объема программных расходов.

Как и в программах развития культуры, наиболее ресурсоемкими в рамках этих программ являются мероприятия по строительству, реконструкции и оснащению инфраструктурных объектов (физкультурно-оздоровительных комплексов, стадионов, спортивных площадок). К прочим «традиционным» мероприятиям данных программ относятся:

- организация и проведение массовых спортивных мероприятий;
- организация подготовки и участия сборных команд и спортсменов в региональных, всероссийских и международных соревнованиях;
- подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников учреждений физической культуры и спорта, поощрение специалистов данной отрасли;
- поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, действующих в области физической культуры и спорта.

Реализация мероприятий в рамках программ развития физической культуры и спорта, как правило, маркируется как направленная на достижение целей федерального проекта «Спорт – норма жизни»²⁹ в составе национального проекта «Демография».

Нередко в программы развития физической культуры и спорта также интегрируются мероприятия, относящиеся к сфере поддержки и развития общественного здоровья: пропаганда здорового образа жизни, вовлечение в физкультурно-оздоровительные мероприятия лиц с ограниченными возможностями здоровья и пр. Реже к программам развития физической культуры и спорта добавляются мероприятия по развитию туризма (Орск).

Программы в сфере **молодежной политики** нацелены главным образом на решение вопроса местного значения «Организация и осуществление

²⁹ Полное название федерального проекта– «Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта и подготовка спортивного резерва»

мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском, муниципальном округе». Однако в силу специфического «сквозного» характера этой деятельности (работа с молодежью и детьми может вестись в различных сферах и отраслях) соответствующие мероприятия нередко комбинируются в рамках единой программы с мероприятиями, относящимися к иным вопросам местного значения: образованию, поддержке некоммерческих организаций, формированию городской среды, развитию физкультуры и спорта и пр.

Объем финансирования мероприятий программ молодежной политики обычно невелик: менее 1 % от общего объема программных расходов. Большая часть мероприятий носит обеспечивающий характер и не требует финансирования. Из финансируемых мероприятий наиболее типичными мероприятиями программ молодежной политики являются

- предоставление грантов социально ориентированным НКО, действующим в сфере работы с молодежью;
- организация и проведение мероприятий с участием молодежи;
- проведение конкурсов среди молодежи;
- реконструкция и модернизация материально-технической базы учреждений в сфере молодежной политики.

В отдельных муниципальных образованиях мероприятия, традиционно реализуемые программами молодежной политики, разносится по нескольким более узкоспециализированным программам. Так, в городских округах Краснодарского края (в рассматриваемой выборке представлены Краснодаром и Сочи) действуют отдельные программы по поддержке детей. В Орске молодежная тематика представлена двумя программами: «Реализация молодежной политики в городе Орске»³⁰ и «Здоровая молодежь - сильная молодежь города Орска»³¹ (вторая программа, несмотря на довольно широкое название, всецело посвящена профилактике наркомании среди молодежи).

³⁰ Утверждена постановлением администрации города Орска от 31 октября 2022 г. № 3615-п.

³¹ Утверждена постановлением администрации города Орска от 31 октября 2022 г. № 3614-п.

Из локально специфичных программ социальной направленности более других распространены программы **поддержки и развития общественного здоровья**: они имеются в 21 % городов выборки. Как и программы социальной защиты и социальной поддержки отдельных категорий граждан, они относятся к сфере, где основные полномочия фактически отнесены к региональному уровню государственной власти.

Федеральным законом № 131-ФЗ к вопросам местного значения муниципального, городского округа в числе прочего отнесены «создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального, городского округа (за исключением территорий, [обслуживаемых ФМБА]) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Вместе с тем, *организация* медицинской помощи населению как таковая отнесена Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ) к полномочиям региональных органов исполнительной власти, в связи чем полномочия органов местного самоуправления в данной сфере были существенно сокращены.

В соответствии с Федеральным законом № 323-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных округов, городских округов и муниципальных районов, помимо указанных в Федеральном законе № 131-ФЗ, также отнесены:

- *информирование* населения муниципального образования, в том числе через средства массовой информации, о возможности распространения социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих...;
- обеспечение организации оказания медицинской помощи в медицинских организациях муниципальной системы здравоохранения *в случае передачи органами государственной*

власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий;

- участие в санитарно-гигиеническом *просвещении* населения и пропаганде донорства крови и (или) ее компонентов;
- участие в реализации на территории муниципального образования мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей *при чрезвычайных ситуациях...*;
- реализация на территории муниципального образования мероприятий по *профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни* в соответствии с законом субъекта Российской Федерации;
- создание благоприятных условий в целях *привлечения медицинских работников и фармацевтических работников* для работы в медицинских организациях.

Также следует отметить, что в соответствии с новой редакцией Конституции Российской Федерации, принятой в 2020 году, органы местного самоуправления «в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи» (часть 1 статьи 132). В отсутствие такого федерального закона сохраняется неопределенность в определении объема полномочий органов местного самоуправления в части обеспечения доступности медицинской помощи.

Наконец, в соответствии с паспортом федерального проекта «Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек», входящего в состав национального проекта «Демография», к 2024 году предусматривается достижение следующего результата: «муниципальные районы, муниципальные округа (для городов федерального значения – административные округа или районы)³² внедрили муниципальные

³² Цит. по паспорту федерального проекта, размещенному в правовой системе «Консультант». Версия паспорта федерального проекта, размещенная на сайте Министерства здравоохранения Российской Федерации.

программы общественного здоровья». Предполагается, что на основании рекомендованной Минздравом России типовой муниципальной программы по укреплению общественного здоровья органами местного самоуправления будут утверждены муниципальные программы по укреплению общественного здоровья, *предусмотрено соответствующее финансирование*. Кроме того, во всех субъектах Российской Федерации должны быть утверждены региональные программы укрепления здоровья.

К 2024 году на федеральном уровне предусмотренная федеральным проектом типовая муниципальная программа не разработана, однако сложилась практика утверждения таких типовых программ органами государственной власти субъектов Российской Федерации³³.

Что касается требования федерального проекта о финансировании муниципальных программ по укреплению общественного здоровья, анализ показывает, что:

- сохраняется практика принятия таких муниципальных программ без финансового обеспечения (см. далее);
- в ряде случаев используются предельно общие формулировки, не позволяющие судить о реальном содержании финансируемых мероприятий, а сам объем финансирования является «минимальным»³⁴.

«В чистом виде» муниципальные программы в сфере общественного здоровья, профилактики социально-опасных заболеваний зафиксированы в 100 городских округах (примерно 16 % всех городских округов), весьма неравномерно распределенных по территории. К регионам, где большинство

Федерации (доступ по ссылке: <https://minzdrav.gov.ru/poleznye-resursy/natsproektzdravoohranenie/zozh>, дата обращения: 15 октября 2024 г.), содержит требование разработки муниципальных программ для всех видов муниципальных образований.

³³ Например, типовой проект муниципальной программы «Укрепление общественного здоровья» на 2020 - 2024 годы, утвержденный приказом Министерства здравоохранения Свердловской области от 18 марта 2020 года № 396-п.

³⁴ Например, расходы из средств местного бюджета в рамках программы «Сохранение и укрепление общественного здоровья населения города Череповца на 2023-2030 годы» в объеме 30,1 тыс. рублей в год (или 10 копеек на 1 жителя в год) направляются на финансирование мероприятия «Мониторинг и анализ факторов и показателей, влияющих на состояние общественного здоровья».

городских округов имеют муниципальные программы в сфере общественного здоровья, можно отнести Московскую, Ростовскую, Свердловскую, Иркутскую области. Соответственно, нет оснований полагать, что планируемый указанным федеральным проектом результат достигнут. Следует при этом отметить, что мероприятия таких программ часто объединяются с мероприятиями в сферах молодежной политики, создания доступной среды жизнедеятельности для лиц с ограниченными возможностями здоровья, противодействия незаконному обороту наркотиков и некоторых других. Но даже в этом случае анализ показывает, что менее половины городских округов имеют муниципальные программы соответствующей направленности.

Примерно 20 % таких муниципальных программ – это программы дополнительной социальной поддержки медицинских работников. Как правило, это «микроскопические» программы, финансируемые исключительно из средств местного бюджета и направленные на дополнительную поддержку небольшого количества медицинских работников. Например, муниципальная программа «Закрепление медицинских кадров в Соль-Илецком городском округе и обеспечение их жильем»³⁵ де-факто представляет собой план выплаты компенсации затрат по частичной оплате найма жилого помещения (в размере четырех тыс. рублей в месяц), что достаточно для жилищного обеспечения двух медицинских работников. Ежегодный объем расходов по программе – 96 тыс. рублей.

Еще один распространенный тип муниципальных программ в сфере общественного здоровья – программы, сочетающие мероприятия по профилактике, диспансеризации и профосмотрам, пропаганде здорового образа жизни, не требующие дополнительного ресурсного обеспечения, с мероприятиями по стимулированию привлечения и закрепления медицинских кадров в *государственных* учреждениях здравоохранения на территории

³⁵ Утверждена постановлением администрации муниципального образования Соль-Илецкий городской округ Оренбургской области от 29 ноября 2019 г. № 2486.

соответствующего муниципального образования, ресурсное обеспечение из средств местного бюджета в ряде случаев предусмотрено. К такому типу относится большинство муниципальных программ в сфере общественного здоровья Московской области³⁶. Ресурсное обеспечение такого типа программ также невелико: от отсутствия ресурсного обеспечения как такового в Коломне и Краснознаменске (мероприятия по привлечению медицинских работников предусмотрены, но не профинансированы) до 26 руб. на 1 жителя в Серпухове и до 62 руб. на 1 жителя в городском округе Пушкинский.

В муниципальных программах, предусматривающих ресурсное обеспечение профилактических и информационно-просветительских мероприятий, такие расходы направляются, как правило, на производство соответствующих плакатов и листовок, а также закупку спортивного инвентаря (муниципальная программа городского округа Кинель Самарской области в объеме 13 руб. на 1 жителя в 2024 году).

Муниципальная программа «Создание условий в сфере охраны здоровья граждан на территории городского округа Архангельской области «Город Коряжма» является достаточно редким примером привлечения внебюджетных средств в целях укрепления общественного здоровья (в рамках мероприятия «Организация плавательного всеобуча для первоклассников (второклассников) общеобразовательных организаций города на базе частного учреждения «Спорткомбинат Олимп»»). При этом общий объем ресурсного обеспечения программы также невелик: на 2024 год предусмотрено 19 руб. средств местного бюджета в расчете на одного жителя и 46 руб. привлеченных внебюджетных средств.

В Краснодаре, Оренбурге, Самаре, Тольятти в отдельную программу выделена **профилактика наркомании**. Этот тип программ находится «на стыке» программ поддержки и развития общественного здоровья и обеспечения безопасности.

³⁶ Например, муниципальная программа «Здравоохранение» на 2023-2027 годы городского округа Серпухов Московской области, утвержденная постановлением администрации городского округа Серпухов Московской области от 06.12.2022 № 6140-П.

4.2. Программы развития экономики

Программы развития экономики занимают сравнительно скромное место в структуре муниципальных программ (в отношении как количества, так и ресурсного обеспечения) в силу ограниченности полномочий муниципальных образований в данной сфере. В рассматриваемой выборке у 7 % городских округов данный тип программ в 2024 году вообще отсутствует, а у 90 % представлен единственной программой поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП). Иногда такая программа имеет более широкое название, например, «Экономическое развитие», но по сути всё равно является программой поддержки МСП³⁷, или, во всяком случае, мероприятия по поддержке МСП составляют большую часть ее содержания. Удельный вес программ данного типа в общем объеме программных расходов, как правило, не превышает 0,5 %, а средний объем финансирования в 2024 году по городским округам выборки составляет менее 1000 рублей на жителя города.

Программы **поддержки малого и среднего предпринимательства** реализуются в рамках исполнения полномочий по решению вопроса местного значения «Создание условий для развития сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, *содействие развитию малого и среднего предпринимательства*, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)». Данный вопрос местного значения одновременно является сферой компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Более детально полномочия муниципальных образований в данной сфере раскрыты в Федеральном законе от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Указанным законом, в

³⁷ Так, муниципальная программа «Экономическое развитие города Свободного» (утверждена постановлением администрации города Свободного от 1 октября 2014 г. № 1676) содержит единственную подпрограмму: «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в городе Свободном».

частности, установлено право муниципальных образований оказывать субъектам МСП финансовую, гарантийную, имущественную, информационную, консультационную поддержку.

Программы поддержки малого и среднего предпринимательства принимаются на разные сроки (от 3 до 12 лет по выборке), но наиболее типичен трехлетний срок, увязанный с бюджетным циклом. По истечении этого цикла принимается новая аналогичная по содержанию программа. Как правило, основу содержания таких программ составляют информационная и консультационная поддержка субъектов МСП, обеспечение деятельности координационных и совещательных органов в этой сфере, мониторинг развития предпринимательства. Большинство мероприятий такого рода не предполагают финансирования или предполагают его в минимальном объеме. Исключение составляют мероприятия, институционализирующие информационную и консультационную поддержку путем создания консультационных центров, бизнес-инкубаторов и прочих объектов инфраструктуры поддержки МСП, однако их в рассматриваемой выборке программ сравнительно немного – главным образом в силу того, что аналогичные институты были в основном созданы (там, где была такая потребность) в предшествующие принятию актуальных программ годы.

В большинстве программ присутствуют мероприятия по финансовой и имущественной поддержке субъектов МСП. Объектами поддержки выступают, как правило, начинающие субъекты предпринимательства, т. е. соответствующие мероприятия направлены в первую очередь на акселерацию малого бизнеса. Сравнительно реже основанием предоставления поддержки является осуществление субъектом МСП вида деятельности, признанного приоритетным для данного муниципального образования. Основания для отнесения вида деятельности к приоритетным могут быть различными. Так, муниципальная программа «Содействие развитию малого и среднего предпринимательства в городе Комсомольске-на-Амуре»³⁸ содержит перечень

³⁸ Утверждена постановлением администрации городского округа г. Кумертау РБ от 22 января 2019 г. № 72.

приоритетных видов деятельности, включающий более 50 видов экономической деятельности согласно ОКВЭД-2, преимущественно в сферах производства и услуг (но не торговли и транспорта). Таким образом решается задача привлечения малого бизнеса в производственный и сервисный сектора экономики.

Особенностью программы «Поддержка малого и среднего предпринимательства в г. о. г. Кумертау Республики Башкортостан»³⁹ является акцент на поддержке самозанятых граждан наряду с малыми и средними предприятиями.

Прочие программы развития экономики в силу их малочисленности могут быть отнесены к локально специфичным. Так, в Хабаровске наряду с «традиционной» программой развития малого и среднего предпринимательства также действует в целом выстроенная в той же логике программа «Поддержка субъектов деятельности в сфере промышленности городского округа «Город Хабаровск» на 2021 – 2030 годы»⁴⁰. Она включает в себя два основных мероприятия: информационно-консультационную поддержку деятельности субъектов в сфере промышленности (включая проведение конкурсов среди предприятий) и поддержку формирования промышленной инфраструктуры путем предоставления субсидий субъектам в сфере промышленности.

Определенное распространение имеет также практика разработки муниципальных программ, посвященных **обеспечению инвестиционной привлекательности** муниципальных образований. В рассматриваемой выборке таких программ две: в Краснодаре действует программа «Формирование инвестиционной привлекательности муниципального образования город Краснодар»⁴¹, в Хабаровске – программа «Повышение инвестиционной привлекательности городского округа «Город Хабаровск» на

³⁹ Утверждена постановлением администрации города Комсомольска-на-Амуре от 9 сентября 2020 г. № 1750-па.

⁴⁰ Утверждена постановлением администрации города Хабаровска от 27 августа 2018 г. № 2971.

⁴¹ Утверждена постановлением администрации муниципального образования город Краснодар от 8 сентября 2014г. № 6414.

2021 - 2030 годы»⁴². Содержательное наполнение программ различается. Краснодарская программа включает в себя исключительно мероприятия по маркетинговому продвижению города (разработка рекламной продукции, поддержка интернет-ресурсов, участие в инвестиционных форумах и выставках) и не требующие финансирования мероприятия организационного и регуляторного характера. Хабаровская же программа наряду с аналогичными мероприятиями содержит инвестиционные проекты, реализуемые посредством муниципально-частного партнерства и концессионных соглашений.

Также довольно редкую разновидность локально специфичных программ развития экономики представляют программы по **охране труда и содействию занятости населения**. В рассматриваемой выборке подобные программы представлены в «чистом виде» в двух городских округах: Краснодаре и Чебоксарах.

В городских округах, включающих в себя значительные сельские территории, также действуют локально специфичные муниципальные программы **поддержки сельского хозяйства**. Идущая последние годы политика укрупнения городских округов и преобразования муниципальных районов в городские и муниципальные округа способствует росту числа таких программ: из локально специфичных они могут перейти в разряд базовых. Особняком среди программ поддержки сельского хозяйства стоят программы **поддержки ведения садоводства и огородничества** (в выборке такие зафиксированы только в Ставрополе и Хабаровске), ориентированные именно на городские территории.

⁴² Утверждена постановлением администрации города Хабаровска от 15 августа 2018 г. № 2824.

4.3. Программы в сфере жилищной политики и развития жилищно-коммунального хозяйства

Программы в сфере жилищной политики и развития жилищно-коммунального хозяйства охватывают следующие виды деятельности органов местного самоуправления:

- организация предоставления коммунальных услуг⁴³;
- энергосбережение;
- капитальный ремонт многоквартирных домов;
- участие в программах переселения граждан из аварийного жилищного фонда⁴⁴;
- участие в реализации программ обеспечения жильем молодых семей;
- иные направления жилищной поддержки граждан, отражающие особенности данного муниципального образования⁴⁵.

Особенностью муниципальных программ в сфере жилищного и жилищно-коммунального хозяйства является то, что как правило, по каждому из указанных направлений принимается отдельная муниципальная программа. Основной причиной, по-видимому, является актуальность четкой координации с соответствующим региональным и федеральным проектом в части переселения граждан из аварийного жилищного фонда и

⁴³ В некоторых случаях организация предоставления отдельных видов коммунальных услуг или коммунальных услуг на отдельных территориях выделяется в отдельную программу (например, программа социальной газификации в городе Алушта Республики Крым, программа «Повышение надежности муниципальных систем водоснабжения и водоотведения Артемовского городского округа», утв. постановление администрации городского округа от 29 марта 2017 г. № 397-па, программа Новокузнецкого городского округа «Обеспечение комфортного проживания в секторе индивидуальной жилой застройки», утв. Постановлением администрации города от 14 ноября 2018 г. № 201).

⁴⁴ При этом существуют муниципальные программы переселения граждан из ставших непригодными для проживания жилых помещений и по иным основаниям. Примером является муниципальная программа Партизанского городского округа Приморского края «Содействие гражданам в приобретении (строительстве) жилья взамен сносимого ветхого, ставшего непригодным для проживания по критериям безопасности в результате ведения горных работ на ликвидированных угольных шахтах Партизанского городского округа» на 2020-2025 годы, утвержденная постановлением администрации городского округа от 28 августа 2019 г. № 1665-па.

⁴⁵ Например, муниципальная программа «Оказание помощи гражданам, утратившим жилые помещения в результате пожара на территории городского округа Семеновский Нижегородской области», утвержденная постановлением администрации городского округа от 31 августа 2021 г. № 2057. По существу, программа представляет собой единственное мероприятие по социальной выплате 13 гражданам, утратившим жилое помещение в результате пожара. Аналогичная программа по обеспечению жильем помещениями 19 граждан в течение 5 лет принята в городе Выкса Нижегородской области.

соответствующим основным мероприятием государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в части обеспечения жильем молодых семей. В обоих случаях в основе ресурсного обеспечения лежат субсидии из средств регионального бюджета, в свою очередь софинансируемых из средств федерального бюджета или средств Фонда развития территорий.

Тем не менее, существуют и примеры комплексных муниципальных программ, например, в жилищной сфере, где соответствующие направления реализуются в виде отдельных мероприятий (подпрограмм). Пример – муниципальная программа ««Реализация жилищной политики в городе Ишиме»⁴⁶. Помимо мероприятий по обеспечению жильем молодых семей и переселению из аварийного жилищного фонда, данная программа предусматривает расходы на приобретение жилых помещений маневренного жилищного фонда, иных жилых помещений в муниципальную собственность, предположительно в целях предоставления по договору социального найма очередникам.

Другими примерами «комбинирования» отдельных тематических направлений в данной сфере в рамках муниципальных программ являются:

- коммунальная инфраструктура и энергоэффективность (Качканарский городской округ);
- ЖКХ и управление муниципальным имуществом (ЗАТО Александровск Мурманской обл.);
- энергосбережение и повышение энергетической эффективности (Владимир);
- жилищно-коммунальный комплекс, улично-дорожная сеть и благоустройство (Димитровград).

Еще одной особенностью муниципальных программ в сфере жилищного и жилищно-коммунального хозяйства является то, что из названия

⁴⁶ Утверждена постановлением администрации города Ишима от 25 марта 2024 г. № 454.

муниципальной программы зачастую трудно, не анализируя основные мероприятия и индикаторы, понять ее содержание. Например, муниципальная программа города Нижнего Новгорода «Жилищно-коммунальное хозяйство в городе Нижнем Новгороде» на 2023 – 2028 годы⁴⁷ по сути является программой капитального ремонта многоквартирных домов и вопросы развития коммунальной инфраструктуры не затрагивает. Муниципальная программа предусматривает следующие целевые индикаторы:

- доля МКД, на которых выполнены ремонтные работы, от общего количества МКД, требующих ремонта (к 2028 году составит 17,2%);
- доля отремонтированных пустующих жилых помещений муниципального жилищного фонда (МЖФ) от общего количества пустующих жилых помещений МЖФ, требующих ремонта (к 2028 году составит 50,8%);
- доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют один из способов управления многоквартирными домами, в общем числе многоквартирных домов, в которых собственники помещений должны выбрать способ управления данными домами (к 2028 году составит 97,6%);
- увеличение количества детских комплексов /спортивных площадок (к 2028 году составит 21%).

Редким примером действительно комплексной программы в рассматриваемой сфере является муниципальная программа города Липецка «Развитие жилищно-коммунального хозяйства города Липецка»⁴⁸. Программа состоит из трех подпрограмм – «жилищное хозяйство», «коммунальное хозяйство» и «энергосбережение и энергоэффективность» – и охватывает следующие тематические направления:

- переселение из аварийного жилья;
- обеспечение жильем отдельных категорий граждан;

⁴⁷ Утверждена постановлением администрации Нижнего Новгорода от 27 декабря 2022 г. № 7121.

⁴⁸ Утверждена постановлением администрации города Липецка от 14 октября 2016 г. № 1856.

- капитальный ремонт;
- энергосбережение и повышение энергетической эффективности;
- управление многоквартирными домами;
- модернизация контейнерных площадок;
- модернизация систем тепло-, водоснабжения, водоотведения, электроснабжения;
- инвентаризация и паспортизация бесхозных объектов инженерной инфраструктуры.

Важно отметить, что ни в одном муниципальном образовании, как в рамках рассматриваемой выборки, так и вне этих рамок, не удалось обнаружить ни одной муниципальной программы, подпрограммы или отдельного мероприятия, связанного с предоставлением жилого помещения по договору социального найма гражданам, принятым на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях (очередникам). Между тем, жилищное обеспечение очередников является, в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации, основным полномочием органов местного самоуправления в жилищной сфере. Причины, по которым предоставление жилых помещений очередникам производится и финансируется в рамках непрограммных мероприятий и непрограммных расходов, требует отдельного изучения.

Типичная муниципальная программа в сфере жилищной политики, жилищного хозяйства и ЖКХ принимается на срок 5 лет, чуть реже – на срок 10 лет. При этом сроки реализации муниципальных программ в данной сфере никак не соотносятся со сроками реализации муниципальных стратегий и планов мероприятий по их реализации. Единственным исключением среди городов выборки является Хабаровск, где все три указанных документа утверждены на период до 2030 года.

4.4. Программы развития городской мобильности

Категория программ развития городской мобильности в городских округах обычно представлена двумя программами: развития транспортного комплекса и дорожного хозяйства, которые, впрочем, чаще всего (в 60 % городов выборки) объединяются в единую программу (как правило, в формате подпрограмм). Примеры названий таких объединенных программ: «Развитие транспортной системы города Чебоксары», «Развитие дорожной и транспортной инфраструктуры города Нижнего Новгорода», «Комплексное развитие транспортной инфраструктуры городского округа "город Якутск"». В некоторых городских округах мероприятия по развитию дорожного хозяйства комбинируются в рамках одной программы с мероприятиями по развитию благоустройства.

Программы **развития транспортного комплекса** нацелены на решение вопроса местного значения «Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального, городского округа» и иногда маркируются как направленные на реализацию федерального проекта «Развитие общественного транспорта» (в составе национального проекта «Жилье и городская среда»).

Содержательная наполненность и объем финансирования таких программ во многом зависят от того, какое место на рынке транспортных услуг городского округа занимают муниципальные предприятия. Соответственно, по-разному выстраивается баланс между непосредственным предоставлением услуг и созданием благоприятных условий для их предоставления. В среднем по выборке объем расходов на реализацию программ данного типа составляет 5-6 тыс. рублей на жителя города.

В общем случае программы развития транспортного комплекса включают в себя, как правило, следующие мероприятия:

- модернизация (стимулирование модернизации) парка подвижного состава и развитие производственно-технической базы;

- обеспечение предоставления транспортных услуг населению муниципальными учреждениями;
- организация конкурсов на предоставление транспортных услуг;
- модернизация транспортной инфраструктуры (остановки, переходы, светофоры и пр.);
- мониторинг транспортной ситуации, реорганизация маршрутной сети по результатам мониторинга.

Программа «Развитие и эксплуатация транспортной инфраструктуры и пассажирского транспорта города Ростова-на-Дону»⁴⁹ включает в себя основное мероприятие «субсидии транспортным компаниям на компенсацию выпадающих доходов из-за разницы между установленным и экономически обоснованным тарифом».

Программы **дорожного хозяйства** включают в себя главным образом мероприятия по строительству, ремонту и реконструкции дорожных магистралей, т. е. фактически функционируют как инвестиционные программы. Реже в них включаются также мероприятия по развитию дорожной инфраструктуры. Мероприятия программ дорожного хозяйства содействуют достижению целей федеральных проектов «Региональная и местная дорожная сеть» и/или «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства», входящих в состав национального проекта «Безопасные качественные дороги», а также федерального проекта «Жилье» в составе национального проекта «Жилье и городская среда». К примеру, в программе «Содержание и развитие улично-дорожной сети Волгограда и обеспечение эффективной работы транспортной инфраструктуры Волгограда»⁵⁰ часть мероприятий по строительству, ремонту и реконструкции автомобильных дорог не содержат отсылки к федеральным проектам, часть – имеют приписку:

⁴⁹ Утверждена постановлением администрации города Ростова-на-Дону от 28 декабря 2018 г. № 1376.

⁵⁰ Утверждена постановлением администрации Волгограда от 18 февраля 2022 г. № 158.

«в рамках реализации федерального проекта "Дорожная сеть"⁵¹», «в рамках реализации федерального проекта "Общесистемные меры развития дорожного хозяйства"» и «в рамках реализации федерального проекта "Жилье"».

Иногда в программы дорожного хозяйства включают блок мероприятий по обеспечению безопасности на дорогах, работающих на достижение целей федерального проекта «Безопасность дорожного движения» (в составе того же национального проекта «Безопасные качественные дороги»). Чаще, впрочем, эти мероприятия включаются в программы обеспечения безопасности. Есть и примеры выделения таких мероприятий в отдельную муниципальную программу: так, например, в Самаре действует программа «Повышение безопасности дорожного движения в городском округе Самара на 2021 – 2025 годы»⁵².

4.5. Программы развития территории города

К категории программ развития территории города относятся в первую очередь муниципальные программы **формирования городской среды**. Они имеются в 90 % городских округов выборки⁵³, и их названия практически одинаковы – «Формирование современной городской среды» или «Формирование комфортной городской среды». Чаще всего эти программы реализуются начиная с 2017 или 2018 года.

Программы формирования комфортной городской среды тесно связаны с федеральным проектом «Формирование комфортной городской среды» в составе национального проекта «Жилье и городская среда» (через соответствующий региональный проект). Собственно, повсеместность и синхронность утверждения таких муниципальных программ обусловлены тем,

⁵¹ Прекративший действие федеральный проект, преемственным по отношению к которому является федеральный проект «Региональная и местная дорожная сеть». В действующую муниципальную программу соответствующая корректировка к настоящему времени не внесена.

⁵² Утверждена постановлением администрации городского округа Самара от 30 декабря 2020 г. № 1070.

⁵³ В остальных городских округах, как правило, действуют соответствующие подпрограммы в рамках более комплексных программ. К примеру, во Владивостоке «Формирование современной городской среды на территории Владивостокского городского округа» является подпрограммой муниципальной программы «Жилье и городская среда» (утверждена постановлением администрации города Владивостока 20 сентября 2023 г. № 2414).

что данный федеральный проект, утвержденный в 2016 году, в качестве ожидаемых результатов включал реализацию мероприятий, «предусмотренных государственными (муниципальными) программами формирования современной городской среды». Поэтому в 2017-2018 гг. во всех субъектах Российской Федерации были разработаны и утверждены соответствующие региональные программы, а вслед за ними – и муниципальные.

Сроком завершения реализации большинства действующих программ формирования комфортной городской среды является 2024 год – срок действия указанного национального проекта. В отдельных городских округах муниципальные программы данного типа приняты на срок до 2030 года – срок действия формируемого национального проекта «Инфраструктура для жизни», в состав которого войдет обновленный федеральный проект по формированию комфортной городской среды.

Комплекс мероприятий данных программ включает в себя главным образом мероприятия по благоустройству общественных⁵⁴ и дворовых территорий; реже туда входят также мероприятия по приведению в порядок облика зданий и сооружений (разработка и внедрение дизайн-кода) и вовлечению граждан в решение вопросов развития городской среды. Во всех городских округах выборки предусматривается софинансирование реализации мероприятий данной программы из регионального бюджета, а в ряде городских округов – и из федерального бюджета.

Утверждение муниципальной программы формирования современной городской среды, как правило, приводило к прекращению действия программы собственно **развития благоустройства** (если таковая существовала⁵⁵). Однако так происходило не везде, и до сих пор в некоторых городских округах сосуществуют программы формирования современной

⁵⁴ Количество благоустроенных общественных территорий – один из целевых показателей федерального проекта «Формирование комфортной городской среды».

⁵⁵ В некоторых городских округах мероприятия в сфере благоустройства входили (а иногда – и до сих пор входят) в состав программы развития жилищно-коммунального хозяйства.

городской среды и программы развития благоустройства, причем необязательно синхронизированные по срокам действия. К примеру, в Тольятти действуют программы «Благоустройство территории городского округа Тольятти»⁵⁶ и «Формирование современной городской среды»⁵⁷. Первая программа утверждена в 2015 году, вторая – в 2017 году, но обе рассчитаны до 2024 года, причем вторая изначально была подпрограммой в составе первой. В Екатеринбурге действуют программы «Улучшение благоустройства территории муниципального образования "город Екатеринбург" на 2021 – 2025 годы»⁵⁸ и «Формирование современной городской среды в муниципальном образовании "город Екатеринбург" на 2018 – 2027 годы»⁵⁹. В Липецке программ по благоустройству даже две: «Благоустройство территории города Липецка»⁶⁰ и «Мой двор»⁶¹ (притом, что и программа формирования современной городской среды также имеется). В Оренбурге утверждены отдельные программы «комплексного благоустройства и повышения качества жизни населения» для Северного и Южного округов города.

Круг мероприятий, включаемых в программы развития благоустройства, как это ни парадоксально, обычно шире круга мероприятий в рамках программ формирования современной городской среды, но между ними в любом случае имеются сферы пересечения, в результате чего возникают риски дублирования, по-разному разрешаемые на практике. Так, в Екатеринбурге программа формирования современной городской среды включает мероприятия комплексного благоустройства территорий, а подпрограмма «Благоустройство и озеленение территории муниципального образования "город Екатеринбург" на 2021 - 2025 годы» в составе программы «Улучшение

⁵⁶ Утверждена постановлением администрации городского округа Тольятти Самарской области от 24 марта 2015 г. № 905-п/1.

⁵⁷ Утверждена постановлением администрации городского округа Тольятти Самарской области от 11 декабря 2017 г. № 4013-п/1.

⁵⁸ Утверждена постановлением администрации города Екатеринбурга от 28 октября 2020 г. № 2189

⁵⁹ Утверждена постановлением администрации города Екатеринбурга от 28 декабря 2017 г. № 2613.

⁶⁰ Утверждена постановлением администрации города Липецка от 14 октября 2016 г. № 1854.

⁶¹ Утверждена постановлением администрации города Липецка от 1 марта 2022 г. № 331.

благоустройства территории муниципального образования "город Екатеринбург" на 2021 – 2025 годы» - в основном сравнительно «точечные» мероприятия, но также и ряд комплексных проектов. Например, благоустройство Исторического сквера и парка им. Павлика Морозова осуществляется в рамках программы развития благоустройства, а благоустройство Опалихинского сквера и парка имени XXII Партсъезда – в рамках программы формирования современной городской среды.

Также важно отметить, что даже при наличии программы формирования современной городской среды, часть мероприятий, прямо ориентированных на соответствующий федеральный (региональный) проект, могут реализовываться в рамках других муниципальных программ. В Липецке, например, одно из основных мероприятий программы «Мой двор» («Проектирование, создание, обустройство, ремонт пешеходных коммуникаций (тротуаров, аллей, дорожек, тропинок), детских и спортивных площадок. Приобретение элементов малых архитектурных форм, элементов уличного освещения, игрового (спортивного) оборудования») снабжено ссылкой на региональный проект «Формирование комфортной городской среды».

Из мероприятий, относящихся к сфере благоустройства, в отдельные локально специфичные программы сравнительно часто выделяются мероприятия по **улучшению внешнего облика города**. В этом отношении можно привести в пример такие программы, как «Праздничное и рекламное оформление города Новосибирска»⁶², «Декоративно-художественное оформление городской среды Ярославля»⁶³, «Развитие сферы наружной рекламы в городе Челябинске»⁶⁴, «Развитие сферы наружной рекламы и информации на территории города Казани»⁶⁵. Особняком стоит

⁶² Утверждена постановлением мэрии города Новосибирска от 2 ноября 2020 г. № 3349.

⁶³ Утверждена постановлением мэрии города Ярославля от 23 сентября 2022 г. № 87.

⁶⁴ Утверждена постановлением администрации города Челябинска от 28 декабря 2023 г. № 18044.

⁶⁵ Утверждена постановлением исполнительного комитета муниципального образования г. Казани от 2 июня 2020 г. № 1540.

муниципальная программа Самары «Цветущий город»⁶⁶: она всецело посвящена цветочному оформлению города – устройству цветников и высадке цветов в устройства для мобильного и вертикального озеленения.

Также не является редкостью практика выделения в отдельную муниципальную программу мероприятий по **формированию доступной среды** для лиц с ограниченными возможностями здоровья. Из городов выборки такие программы зафиксированы в 10 городах, что составляет 24 % от общего числа – то есть по распространенности программы данного типа приближаются к базовым. Однако в силу того, что деятельность по формированию доступной среды находится на стыке территориального развития (благоустройства) и социальной работы с населением, иногда соответствующие мероприятия включаются в состав программ социальной поддержки (например, в Ярославле действует программа «Социальная поддержка и доступная среда»).

4.6. Программы обеспечения безопасности

Типы программ, относящиеся к данной категории, довольно тесно взаимосвязаны, однако объединение их в единую программу – явление относительно редкое. В исследуемой выборке только в 6 городских округах (Ангарск, Вологда, Екатеринбург, Реутов, Свободный, Сочи) сфера безопасности покрывается одной «синтетической» программой обеспечения безопасности на территории муниципального образования, причем и в этих случаях в составе программы, как правило, выделяются три подпрограммы, соответствующие трем типам в рамках этой категории. Особый и довольно экзотический случай представляет собой Иркутск, где программа обеспечения безопасности объединена с программой формирования городской среды под названием «Формирование комфортной и безопасной городской среды»⁶⁷.

⁶⁶ Утверждена постановлением администрации городского округа Самара от 31 марта 2016 г. № 361.

⁶⁷ Утверждена постановлением администрации города Иркутска от 2 ноября 2017 г. № 031-06-1057/7.

Относительной редкостью, с другой стороны, является и формирование специализированных программ, посвященных частным вопросам обеспечения безопасности. Поэтому чаще всего в сфере безопасности городских округов действуют 2-3 муниципальных программы.

Наиболее распространенным (зафиксированы в 91 % городов выборки) и наиболее ресурсоемким (средний объем финансирования по выборке – 500 руб. на 1 жителя) типом программ обеспечения безопасности являются программы **гражданской обороны и защиты населения от чрезвычайных ситуаций**. В структуре объединенных программ обеспечения безопасности соответствующие мероприятия также имеют наибольший вес.

Как правило, такие программы охватывают следующие виды деятельности органов местного самоуправления:

- защита от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- обеспечение пожарной безопасности;
- обеспечение безопасности людей на водных объектах;
- вопросы гражданской обороны.

«Дробление» этого круга вопросов по более специализированным программам встречается довольно редко. В исследуемой выборке в этой связи можно отметить Саратов, где наряду с программой «Организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне и защите населения и территорий муниципального образования "Город Саратов" от чрезвычайных ситуаций» действует программа «Инженерная защита территории муниципального образования "Город Саратов" от негативных воздействий и обеспечение безопасности гидротехнических сооружений». В Самаре в отдельную программу выделена «Пожарная безопасность городского округа Самара на 2024-2028 годы».

Два других типа программ обеспечения безопасности – программы **охраны общественного порядка** и программы **профилактики терроризма и экстремизма** – распространены в меньшей степени (отмечены в 45 % и 36 %

городов выборки соответственно) и менее затратны (100-140 рублей на 1 жителя), в связи с чем иногда объединяются в одну программу. В рамках этих типов программ заметное место занимают мероприятия по цифровизации обеспечения безопасности – в частности, меры по внедрению и развитию аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» (в Нальчике и Казани развитию данного комплекса посвящена отдельная муниципальная программа). Такие мероприятия, впрочем, могут включаться и в состав программ гражданской обороны и защиты населения от чрезвычайных ситуаций (наряду с мероприятиями по развитию систем оповещения населения).

Также типичным основным мероприятием (иногда – подпрограммой) в рамках программ охраны общественного порядка является профилактика наркомании – однако в силу социального характера этой проблемы данные мероприятия нередко включаются в программы социальной сферы (поддержки и развития общественного здоровья или молодежной политики).

В качестве типичного примера организации программного управления сферой обеспечения безопасности (и примера типичных проблем в этой сфере) можно привести ситуацию в Ковдорском муниципальном округе Мурманской области. Там действуют три муниципальных программы трех типов данной категории: «Профилактика экстремизма и терроризма на территории Ковдорского муниципального округа»⁶⁸, «Организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования Ковдорский муниципальный округ от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁶⁹ и «Профилактика правонарушений в муниципальном образовании Ковдорский муниципальный округ»⁷⁰.

⁶⁸ Утверждена постановлением администрации Ковдорского муниципального округа от 12 октября 2022 г. № 871.

⁶⁹ Утверждена постановлением администрации Ковдорского муниципального округа от 10 декабря 2018 г. № 825.

⁷⁰ Утверждена постановлением администрации Ковдорского муниципального округа от 11 декабря 2018 г. № 833.

Исполнителем всех трех программ является муниципальное казенное учреждение «Управление по делам безопасности, гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям Ковдорского муниципального округа». Общим для этих программ также является чрезвычайно общий характер мероприятий (профилактические собрания, распространение листовок и плакатов, а также проверки соответствия объектов установленным требованиям), а также общий и единственный индикатор, не имеющий самостоятельного содержания: «доля выполненных программных мероприятий от общего количества программных мероприятий, процентов» (целевое значение – 100% ежегодно).

Единственное различие – в уровне финансирования: если муниципальные программы профилактики экстремизма и терроризма, а также профилактики правонарушений практически не имеют финансирования (менее 1 млн руб. в 2024 году по каждой из программ), то ресурсное обеспечение программы по гражданской обороне и защите населения составляет в период 2024–2027 годов около 18 млн руб. ежегодно. Указанное финансирование предусмотрено для единственного мероприятия программы, название которого также мало говорит о его содержании: «Обеспечение реализации функций в сфере безопасности и защиты населения на территории муниципального образования Ковдорский муниципальный округ». При этом основные мероприятия рассматриваемой муниципальной программы «Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах Ковдорского муниципального округа» и «Осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья в границах Ковдорского муниципального округа» не имеют ресурсного обеспечения на всем протяжении срока действия муниципальной программы.

Также не имеют ресурсного обеспечения такие основные мероприятия муниципальной программы «Профилактика правонарушений в муниципальном образовании Ковдорский муниципальный округ» как «Содействие в обеспечении охраны общественного порядка и

противодействию преступности», «Создание условий, содействующих ресоциализации и социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, а также помощь лицам пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми», «Профилактика преступлений, совершаемых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий». Единственное мероприятие, имеющее ресурсное обеспечение на протяжении всего срока реализации муниципальной программы – «Реализация законов Мурманской области в сфере профилактики административных правонарушений». Данное мероприятие финансируется из средств областного бюджета, и в такой конфигурации неясны основания его включения в рассматриваемую муниципальную программу.

Из локально специфичных программ в сфере обеспечения безопасности следует отметить программы **борьбы с коррупцией**, нацеленные на решение вопроса местного значения «Осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального, городского округа». Такие программы зафиксированы в 6 (14 %) городских округах выборки (в частности, во всех трех городских округах Приморского края, что, видимо, свидетельствует об определенном фокусе политики на краевом уровне). Это крайне малозатратные программы (средний уровень расходов – 1-2 рубля на жителя города), основным содержанием которых является проведение разного рода организационных, информационных и мониторинговых мероприятий.

Программы **безопасности дорожного движения** сравнительно редки в силу того, что соответствующие мероприятия (иногда – в формате подпрограмм), как правило, включаются в программы городской мобильности. В рассматриваемой выборке такая программа представлена только в Самаре.

4.7. Обеспечивающие программы

Блок обеспечивающих программ, как правило, занимает существенный сегмент системы муниципальных программ городских округов, будучи

представлен в среднем 4-5 программами. Такая «дробность», как представляется, обусловлена во многом тем, что за реализацию каждого типа программ отвечают разные структурно-функциональные подразделения местных администраций. Города же, в которых эта категория программ, не представлена вовсе, единичны: например, к таким городам относится Владивосток, где мероприятия по управлению муниципальным имуществом и финансами довольно нестандартно объединены с мероприятиями поддержки малого и среднего предпринимательства в программу «Экономика и финансы города Владивостока»⁷¹.

Большинство обеспечивающих программ исходя из своей специфики не требуют финансирования или требуют его в минимальной степени, поэтому в общем случае объем финансирования программ данного типа составляет 3-5 % от общего объема программных расходов бюджета. Исключение составляют программы цифровизации и развития информационных технологий, а также локально специфичные программы строительства и развития инфраструктуры: в городских округах, где представлены эти два типа программ, удельный вес программ, относящихся к категории обеспечивающих, может достигать до десятков процентов.

Наиболее распространенными – и наименее затратными – обеспечивающими программами являются программы управления муниципальными финансами, управления муниципальным имуществом и развития муниципальной службы. Иногда принимаются также отдельные программы развития муниципального управления. Финансирование этих программ осуществляется преимущественно (часто стопроцентно) из средств местных бюджетов.

Программы **управления муниципальными финансами** (иногда они именуется программами управления муниципальными финансами и муниципальным долгом) содержат, как правило, организационные мероприятия в сфере оптимизации, мониторинга и оценки бюджетного

⁷¹ Утверждена постановлением администрации г. Владивостока от 25 сентября 2023 г. № 2458.

процесса. Основные расходы приходятся на мероприятия по автоматизации и цифровизации бюджетного процесса (если те не выделены в отдельную программу по цифровизации). В случаях, когда данные программы включают управление муниципальным долгом, именно исполнение обязательств по обслуживанию муниципального долга выступает главным направлением расходования средств в рамках программ. Медианное значение объема расходов на их реализацию по выборке составляет 600 рублей на 1 жителя в 2024 году.

Сопоставимый уровень затрат (400 рублей на 1 жителя) приходится на реализацию программ **управления муниципальным имуществом**. В основном такие программы включают мероприятия по инвентаризации объектов недвижимости, подготовке документов для государственного кадастрового учета и регистрации прав на объекты недвижимости, проведению экспертиз и пр.

Программы развития **муниципальной службы** (наименее затратные из всех – медианное значение объема расходов на них составляет 10 рублей на 1 жителя), как правило, сосредоточены на кадровом обеспечении деятельности органов местного самоуправления и муниципальных учреждений.

Что касается программ **развития муниципального управления**, то это своего рода «зонтичные» программы для упомянутых выше и далее: они охватывают довольно широкий круг вопросов, часто комбинируя мероприятия из разных типов обеспечивающих программ. К примеру, муниципальная программа «Эффективное управление»⁷² города Иркутска состоит из двух подпрограмм: «Управление имуществом» и «Повышение эффективности муниципального управления», причем вторая подпрограмма включает такие задачи, как «Внедрение и совершенствование цифровых технологий и платформенных решений в сфере муниципального управления», «Организация развития профессиональных знаний, умений и навыков муниципальных служащих, финансовое обеспечение деятельности

⁷² Утверждена постановлением администрации г. Иркутска от 31 декабря 2019 г. № 031-06-1081/9.

учреждений, функционирование которых направлено на развитие совокупности отраслей», «Обеспечение проведения качественной разработки и мониторинга документов стратегического планирования по целеполаганию и прогнозированию», «Обеспечение управления земельными ресурсами на основании цифровой картографической основы и актуализация документов градостроительного планирования».

Поскольку в большинстве случаев такого рода задачи разводятся по разным программам, программы развития муниципального управления «в чистом виде» довольно редки (зафиксированы в 15 городских округах или 36 % городских округов выборки). Медианное значение объема расходов на их реализацию по выборке составляет 900 рублей на жителя в 2024 году.

Программы **цифровизации и развития информационных технологий** зафиксированы в 55 % городов рассматриваемой выборки. Как правило, это достаточно «новые» программы, принятые в 2020-2022 годах на срок 5-7 лет.

По своей сути эти программы относятся к сфере, связанной с инновациями, и теоретически могут быть направлены на развитие инфраструктуры «Умного города». Некоторые из них довольно амбициозно именуется «Электронный Екатеринбург», «Электронный Новосибирск» и пр. Однако на практике большая часть таких программ (и мероприятий в рамках таких программ) связана с информатизацией и цифровизацией городского управления, мероприятия же, выходящие за эти рамки, чаще включаются в состав других программ (например, развитие систем видеонаблюдения – в программы обеспечения общественной безопасности или городской мобильности). Поэтому программы данного типа были отнесены к обеспечивающим.

На примере муниципальной программы «Электронный Краснодар»⁷³, принятой в 2014 году на 12-летний период⁷⁴, можно рассмотреть типичные для муниципальных программ данного типа задачи. Они включают:

- создание, модернизацию и развитие муниципальных информационных ресурсов и систем (программно-аппаратных комплексов геоинформационных систем, программно-аппаратных комплексов системы электронного документооборота и электронных архивов и т.п.);
- внедрение современных средств вычислительной техники, телекоммуникационных систем и ИКТ;
- обеспечение доступа граждан и организаций к муниципальным и государственным услугам, предоставляемым на основе ИКТ;
- развитие комплексных систем видеонаблюдения;
- информационно-коммуникационное обеспечение и сопровождение.

В муниципальных программах цифровизации и развития информационных технологий, принятых в более поздние сроки, присутствуют также задачи повышения информационной безопасности, расширения перечня муниципальных услуг, предоставляемых в электронной форме.

Программы **развития градостроительной деятельности** объединяют достаточно широкий круг мероприятий. Чаще всего в них включаются мероприятия по формированию градостроительной документации, актуализации документов территориального планирования и градостроительного зонирования, подготовке земельных участков под капитальное строительство, ведению и совершенствованию информационной

⁷³ Утверждена постановлением Администрации муниципального образования город Краснодар от 10 ноября 2014 г. № 8103.

⁷⁴ Объем ресурсного обеспечения муниципальной программы «Электронный Краснодар» на 2024 год – 286,1 млн рублей (100 % из средств местного бюджета), что в расчете на 1 жителя города составляет около 280 рублей. Довольно нетипичным является то обстоятельство, что наряду с указанной программой в городе действует муниципальная программа «Информационный город», куда сведены мероприятия по непосредственному информационному освещению деятельности органов местного самоуправления города. Целесообразность разведения информационно-коммуникационной сферы по двум разным муниципальным программам неочевидна.

системы обеспечения градостроительной деятельности. Медианное значение объема расходов на реализацию таких программ по выборке составляет 200 рублей на 1 жителя в год.

Однако в некоторых городах (Липецк, Оренбург, Ростов-на-Дону) данные мероприятия дополняются мероприятиями по благоустройству территории и/или улучшению архитектурно-художественного облика города, что на порядок повышает расходы на реализацию программы. Наиболее затратной из программ данного типа по выборке (11,7 тыс. рублей на душу населения) является муниципальная программа Краснодара «Комплексное развитие муниципального образования в сфере строительства, архитектуры, развития объектов инженерной, социальной инфраструктуры, дорожного хозяйства»⁷⁵: как ясно из ее названия, она содержит в себе также элементы программ по развитию дорожного хозяйства, строительству (реконструкции) инфраструктуры и обеспечению жильем.

В некоторых крупных городах дифференцированность городского пространства предопределяет набор программ данного типа. Так, в Уфе наряду с программами «Развитие градостроительной деятельности на территории городского округа» и «Развитие городского округа» действуют отдельные программы развития территории каждого из семи районов города и программа «Развитие отдаленных территорий городского округа».

Наиболее ресурсоемкий тип обеспечивающих программ – локально специфичные программы **строительства и развития инфраструктуры**. Так, в Реутове на долю программы «Строительство объектов социальной инфраструктуры» приходится свыше 30 % всех программных расходов городского бюджета на 2024 год, в Верхней Пышме на долю подпрограммы «Строительство и реконструкция объектов муниципальной собственности» – 23 %. Из рассматриваемых городских округов наибольший удельный вес данный тип программ имеет в Сочи, где действуют две таких программы:

⁷⁵ Утверждена постановлением Администрации муниципального образования город Краснодар от 13 ноября 2024 г. № 8252.

«Развитие общественной инфраструктуры» и «Комплексное развитие города Сочи», совокупная доля расходов на реализацию которых в общем объеме программных расходов городского бюджета на 2024 год превышает 60 %. Первая из этих программ включает мероприятия по строительству и реконструкции объектов социальной сферы и обеспечивающей их потребности коммунальной инфраструктуры, вторая – мероприятия по строительству и реконструкции магистральных сетей водоснабжения и водоотведения, а также по реконструкции объектов берегоукрепления и гидротехнических сооружений. Кроме того, обе программы содержат ряд мероприятий по обеспечению деятельности органов местного самоуправления и муниципальных учреждений.

4.8. Прочие программы

Из базовых программ, которые затруднительно однозначно отнести к рассмотренным выше категориям, наиболее распространены программы **развития гражданского общества и поддержки НКО**: они зафиксированы в 31 городе выборки (74 %). Эти программы нацелены на решение вопроса местного значения «Оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)» и включают в себя в основном мероприятия по предоставлению субсидий некоммерческим организациям, реализующим значимые для города проекты социальной направленности, а также по поддержке территориального общественного самоуправления⁷⁶. В рамках этого типа программ существует определенная вариативность: так, в отдельных городских округах выборки (Нижний Новгород) в программы данного типа входит блок мероприятий по обеспечению межнационального и межконфессионального взаимодействия. В ряде городских округов

⁷⁶ В Алуште, Сочи, Якутске поддержка развития территориального общественного самоуправления выделена в отдельную программу.

(Новочеркасск, Сочи, Ставрополь) местная специфика обуславливает целесообразность выделения программ поддержки казачества.

Объемы финансирования данных программ сравнительно скромны: медианное значение расходов по ним в 2024 году составляет 80 рублей на 1 жителя города. Максимальные объемы расходов по выборке⁷⁷ зафиксированы в Реутове и Ростове-на-Дону (по 600 рублей на 1 жителя), что объясняется включением в данные программы мероприятий по работе с молодежью (в первом случае) и развитию муниципального управления (во втором).

Отдельные программы в сфере **охраны окружающей среды** зафиксированы в 16 городских округах выборки (38 %); в остальных городских округах мероприятия, относящиеся к этой сфере, реализуются чаще всего в рамках программ развития жилищно-коммунального хозяйства или (в части природоохранных мероприятий) обеспечения общественной безопасности. Менее распространенная практика – объединение мероприятий в сфере охраны окружающей среды в одну муниципальную программу с мероприятиями по благоустройству территории (в рамках выборки такой подход реализован в городе Свободном Амурской области).

Программы данного типа, как правило, охватывают следующие виды деятельности органов местного самоуправления:

- мониторинг состояния окружающей среды (включая отбор проб воздуха и воды);
- ликвидация несанкционированных свалок;
- обустройство контейнерных площадок для сбора твердых коммунальных отходов;
- озеленение и защита городских лесов;
- экологическое воспитание населения;
- содержание гидротехнических сооружений и улучшение состояния водных объектов;

⁷⁷ Без учета городских округов районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

- прочие виды деятельности (противоклещевая обработка, содержание колодцев и др.).

Основные различия в содержании таких программ между муниципальными образованиями, как и сам факт наличия отдельной такой программы, связаны с набором и объемом делегированных субъектом Российской Федерации полномочий в данной сфере⁷⁸. Поэтому объем ресурсного обеспечения по таким программам может на порядки различаться от города к городу: по выборке он варьирует от 3 рублей на человека в год (Реутов) до 4,1 тыс. рублей (Новочеркасск)⁷⁹.

Муниципальная программа города не вошедшего в выборку Братска «Экология города»⁸⁰ – одна из первых муниципальных программ в данной сфере, разработанных по новым принципам, предусматривающим в качестве структурных элементов муниципальные проекты и комплексы процессных мероприятий. В рамках этой программы «Обустройство мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов» позиционировано как муниципальный проект, а «Снижение негативного влияния отходов на состояние окружающей среды» – как комплекс процессных мероприятий, предусматривающих в числе прочего ликвидацию несанкционированных свалок.

Несмотря на то, что вопрос местного значения «Создание условий для развития туризма» является «факультативным», мероприятия по развитию туризма присутствуют в муниципальных программах большинства городских округов выборки. Однако в отдельную программу такие мероприятия обособляются сравнительно редко: программы **развития туризма** действуют

⁷⁸ Например, постановлением Правительства Московской области от 22 марта 2022 г. № 259/11 утвержден Порядок предоставления субвенций бюджетам муниципальных образований Московской области для осуществления переданных отдельных государственных полномочий, в том числе по организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) отходов на лесных участках в составе земель лесного фонда, не предоставленных гражданам и юридическим лицам, а также по транспортированию, обработке и утилизации таких отходов. Это позволяет проводить совместные работы с Комитетом лесного хозяйства Московской области по ликвидации несанкционированных навалов мусора на землях лесного фонда.

⁷⁹ Без учета городских округов районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

⁸⁰ Утверждена постановлением администрации муниципального образования города Братска от 15 ноября 2024 г. № 3476.

лишь в 11 городских округах выборки (26 %). Часто они включаются в состав других программ, причем ввиду специфического «межотраслевого» характера туристической сферы набор таких программ весьма широк. Так, в Саратове, Чебоксарах, Южно-Сахалинске, Липецке, Новосибирске, Новочеркасске, Реутове туризм объединен с культурой (это самая распространенная комбинация), в Уфе и Якутске – с поддержкой малого предпринимательства, в Красноярске – с молодежной политикой, в Орске – с физкультурой и спортом.

Это один из самых «дешевых» типов базовых муниципальных программ: медианное значение объема расходов на реализацию программ развития туризма по выборке составляет в 2024 году 0,01 тыс. рублей на 1 жителя. Большинство мероприятий таких программ – организационно-обеспечивающие и информационные; более затратные же мероприятия по формированию туристической инфраструктуры (разработка уличной навигации, создание привлекательных туристических объектов и пр.) часто включаются в программы развития благоустройства даже при наличии отдельной туристической программы.

Из локально специфичных программ данной категории можно отметить программы **гармонизации межнациональных отношений** (вопрос местного значения «Разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального, городского округа, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов»). Такие программы представляют собой пример муниципальных программ, наличие которых объективно обусловлено местными особенностями, предопределяющими повышенную остроту соответствующих проблем и задач. В частности, такие программы зафиксированы в Алуште, Нальчике и Кумертау (в двух последних

городах они именуется «Реализация государственной национальной политики»).

Кроме того, в ряде городских округов выборки (Кумертау, Череповец, Верхняя Пышма) действуют локально специфичные программы (в Верхней Пышме – подпрограмма) **развития архивного дела** (вопрос местного значения «Формирование и содержание муниципального архива»).

5. Основные проблемы разработки и реализации муниципальных программ на современном этапе

Проведенный анализ выявил наличие ряда проблем, препятствующих выполнению в полной мере муниципальными программами функций документов стратегического и бюджетного планирования и инструментов проектной деятельности.

В части реализации функций **документов стратегического планирования** подтверждено наличие проблемы рассинхронизации сроков действия муниципальных программ со сроками действия стратегий социально-экономического развития и планов мероприятий по их реализации. В частности, из 42 городских округов, представленных в выборке, лишь в одном из них (Хабаровск) сроки реализации муниципальных программ в сфере ЖКХ в точности соответствуют срокам реализации муниципальных стратегий и планов мероприятий по их реализации. В большинстве остальных случаев принятие новой стратегии социально-экономического развития не только не сопровождалось пересмотром состава и принятием новых муниципальных программ, но и внесением корректив в действующие программы. Вообще, следует отметить, что сроки действия тех или иных муниципальных программ в основном определяются не спецификой самих программ, а особенностями организации программного управления в муниципальном образовании: в одних городских округах предпочитают вносить изменения в действующие программы, продлевая период их реализации, в других – принимать новые программы, аналогичные по содержанию завершившимся.

В этом контексте примечателен опыт городского округа Сургут (не вошедшего в выборку), где местным нормативным правовым актом зафиксировано, что «срок реализации муниципальной программы взаимосвязан со сроком реализации Стратегии социально-экономического развития города Сургута до 2036 года с целевыми ориентирами до 2050 года ...и определен с 2025 по 2036 годы»⁸¹.

Кроме того, пунктом 5 раздела II указанного документа зафиксировано, что «включение в перечень муниципальных программ новой муниципальной программы осуществляется после ее рассмотрения на заседании коллегиального органа по вектору(ам) развития Стратегии 2050 (далее – коллегиальный орган) с участием общественности ... Муниципальная программа, согласованная с отделом социально-экономического прогнозирования Администрации города на предмет соответствия целям, задачам, показателям Стратегии 2050, ожидаемым результатам реализации мероприятий/событий плана мероприятий по реализации Стратегии 2050 представляется на рассмотрение коллегиального органа». Представляется, что в совокупности приведенные нормы могут обеспечить должную увязку муниципальных программ с другими документами стратегического планирования муниципального образования.

Исследование также показало, что широко распространена практика установления в качестве показателей муниципальной программы т. н. «псевдопоказателей», по сути не связанных с системой показателей стратегии социально-экономического развития, значения которых не имеют динамики и не связаны с достижением стратегических целей. Типичным примером такого показателя является показатель: «Доля выполненных мероприятий, доля выполненных органами мэрии города возложенных полномочий» – 100 %». Такие показатели лишь фиксируют факт выполнения рутинных мероприятий, не в полной мере соответствующих критериям программного управления.

⁸¹ Пункт 3 раздела I Порядка принятия решений о разработке, формировании и реализации муниципальных программ городского округа Сургут Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (утвержден Постановлением Администрации города Сургута от 8 августа 2024 г. № 4121)

В ряде случаев определенная динамика значений показателя формально предусматривается, но на деле также оказывается фиктивной. Например, в одной из муниципальных программ значение показателя «Уровень толерантного отношения к представителям другой национальности (по данным социологических опросов)» должно в течение 5 лет возрасти с 71,6 % до 72,6 %. Очевидно, что погрешность полученных результатов социологических опросов будет превышать коридор изменений планируемых значений показателя.

И в целом следует отметить, что управление муниципальными программами, объем ресурсного обеспечения которых может различаться от нескольких десятков тысяч до нескольких сотен миллионов рублей, как структурными элементами одного порядка не представляется продуктивным.

В части реализации муниципальными программами функций **документов бюджетного планирования** обращает на себя внимание наличие во многих программах большого числа мероприятий, не имеющих ресурсного обеспечения. Такие мероприятия в основном преобладают в муниципальных программах, относящихся к тематическим областям вопросов местного значения, не свойственных природе местного самоуправления, где муниципалитеты играют «подчиненную», обеспечивающую роль: охрана общественного порядка, профилактика терроризма и экстремизма, охрана общественного здоровья и т. п. Но нередко без финансовых ресурсов на реализацию оказываются и такие мероприятия, содержание которых предполагает определенный объем финансирования. Например, в муниципальной программе «Обеспечение общественного порядка, противодействие преступности и наркомании в городе Нижнем Новгороде» на 2023-2028 годы 11 из 16 основных мероприятий не имеют ресурсного обеспечения. При этом основное мероприятие «Развитие системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» ресурсное обеспечение имеет, а основное мероприятие «Профилактика

коррупционных правонарушений, совершаемых от имени или в интересах юридических лиц» – не имеет.

Законодательством установлено, что муниципальные образования самостоятельно устанавливают сроки перехода на новые принципы формирования муниципальных программ с выделением в составе мероприятий проектной и процессной части. Анализ показал, что муниципальные образования находятся в начале такого перехода: из городов выборки программы, сформированные с выделением проектной и процессной частей, были зафиксированы только в восьми (Артем, Владивосток, Вологда, Лабытнанги, Орск, Саратов, Южно-Сахалинск и Якутск). Еще в ряде городских округов обновленные программы с делением на проектную и процессную части на момент проведения исследования были утверждены, но еще не вступили в силу.

В то же время анализ муниципальных программ, утвержденных 2024 году по более широкому кругу муниципалитетов, показал, что значительная часть муниципальных программ принимается уже по новым правилам. В некоторых городских округах приняты правовые акты, регламентирующие выделение проектных и процессных частей программ. Так, в Сургуте в соответствии с «Порядком принятия решений о разработки, формировании и реализации муниципальных программ городского округа Сургут ХМАО–Югры»⁸² введена следующая классификация муниципальных проектов:

- муниципальные проекты, направленные на достижение региональных проектов:
 - обеспечивающих достижение целей, показателей и решение задач национального проекта;
 - обеспечивающих достижение показателей федеральных проектов, не входящих в состав национальных проектов;
- муниципальные проекты, направленные на достижение ведомственных проектов региона;

⁸² Утвержден постановлением администрации города Сургута от 8 августа 2024 г. № 4121.

- муниципальные проекты, направленные на достижение региональных проектов, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития региона;
- муниципальные проекты, направленные на достижение целей социально-экономического развития города.

Тем не менее, можно зафиксировать некоторые проблемы формирования **муниципальных программ как элементов проектной деятельности** – в том числе, среди городов выборки.

Так, разделение мероприятий на проектную и процессную части зачастую проводится из предположительно аппаратных соображений, без учета специфики мероприятий, что порождает алогичные решения. Например, в одной из муниципальных программ мероприятия по исполнению судебных решений фиксируются в качестве муниципального проекта, а мероприятия по сносу многоквартирных домов, очевидно предполагающие закрытый перечень таких домов, – к комплексу процессных мероприятий.

Целый ряд муниципальных программ, формируемых на основе новых принципов, состоят исключительно из комплексов процессных мероприятий без выделения проектной части как таковой, даже если специфика некоторых мероприятий предполагает проектную деятельность⁸³. Иногда в качестве комплексов процессных мероприятий оформляются мероприятия по обеспечению деятельности соответствующих подразделений местной администрации (например, комплекс процессных мероприятий «Обеспечение выполнения организационных, экономических и правовых механизмов в Управлении муниципальной собственности»).

Наконец, встречаются примеры, когда проектная часть формируется исключительно из мероприятий, связанных с участием в федеральных и региональных проектах, а все прочие мероприятия, вне зависимости от

⁸³ См. муниципальную программу «Повышение надёжности муниципальных систем водоснабжения и водоотведения Артемовского городского округа» (утверждена постановлением Администрации Артемовского городского округа от 30 октября 2024 г. № 918-па).

наличия в них проектной составляющей, оформляются как комплексы процессных мероприятий⁸⁴.

Это подтверждает сформулированную ранее (раздел 1) гипотезу о размытости и в ряде случаев противоречивости критериев отнесения мероприятий к проектной или процессной части, сформулированных в Методических рекомендациях по разработке и реализации государственных и муниципальных программ.

Также зафиксированы примеры, когда мероприятие муниципальной программы ориентировано на региональный проект и в связи с этим отнесено к проектной части, а в соответствующей региональной программе аналогичное мероприятие отнесено к процессной части. Это порождает проблемы с координацией муниципальных и региональных программ.

Специфический комплекс проблем создает и отмеченное выше искусственное дробление муниципальных программ в связи с необходимостью выделения в качестве самостоятельных элементов муниципальных программ, структурно соответствующих существующим региональным программам и проектам аналогичного содержания, которые, в свою очередь, ориентированы на соответствующие федеральные проекты. По этой, например, причине в большинстве городских округов мероприятия по переселению граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда реализуются в рамках отдельной программы, а не программы развития жилищной сферы.

Подобная практика приводит, с одной стороны, к дублированию аналогичных целей, задач и мероприятий в различных муниципальных программах, с другой стороны – к реализации тесно взаимосвязанных целей и задач в рамках различных муниципальных программ, что, как представляется, ведет к снижению эффективности управления. Ряд таких прецедентов был отмечен выше в ходе анализа типов программ. Например, в Екатеринбурге благоустройство части парков и скверов ведется по программе «Улучшение

⁸⁴ См., например, муниципальную программу муниципального образования «Город Обнинск» «Развитие системы образования» (утверждена постановлением Администрации города Обнинска от 16 декабря 2024 г. № 3723-п).

благоустройства территории МО "город Екатеринбург" на 2021 – 2025 годы», а части – по программе «Формирование современной городской среды в МО "город Екатеринбург" на 2018 – 2027 годы». В Уссурийске действуют две самостоятельные муниципальные программы с сопоставимым финансированием «Развитие информационного общества» и «Развитие информационно-коммуникационных технологий».

Еще одним следствием практики искусственного дробления муниципальных программ является появление «микропрограмм» с условными значениями показателей реализации и символическими объемами ресурсного обеспечения. Примеры последнего – упомянутая выше программа «Закрепление медицинских кадров в Соль-Илецком городском округе и обеспечение их жильем» с ежегодным объемом финансирования 96 тыс. рублей или программа «Сохранение и укрепление общественного здоровья населения города Череповца на 2023–2030 годы»⁸⁵ с объемом финансирования на 2024 год 30,1 тыс. рублей.

Вопрос о том, насколько такая практика соответствует принципам, целям и задачам программного и проектного управления, требует специального обсуждения.

⁸⁵ Утверждена постановлением Мэрии г. Череповца от 20 октября 2022 г. № 3067.

Приложение 1

Городские округа, включенные в выборку

№	Городской округ	Численность населения на 1 января 2024 года, тыс. человек	Объем программных расходов местного бюджета на 1 жителя города на 2024 год, тыс. рублей
1.	Новосибирск	1633,9	44,9
2.	Екатеринбург	1583,3	44,7
3.	Казань	1318,6	18,5
4.	Нижний Новгород	1237,1	68,2
5.	Красноярск	1205,5	50,9
6.	Уфа	1186,7	37,5
7.	Челябинск	1177,1	50,1
8.	Самара	1159,0	30,1
9.	Ростов-на-Дону	1140,5	62,2
10.	Краснодар	1138,7	54,5
11.	Волгоград	1018,9	42,5
12.	Саратов	887,4	47,3
13.	Махачкала	759,4	3,2
14.	Тольятти	668,0	28,6
15.	Владивосток	622,8	35,1
16.	Хабаровск	615,6	28,4
17.	Иркутск	606,4	52,7
18.	Ярославль	567,4	42,7
19.	Сочи	560,0	89,9
20.	Оренбург	550,3	46,7
21.	Ставрополь	550,3	26,4
22.	Чебоксары	506,5	32,0
23.	Липецк	485,3	44,1
24.	Якутск	385,0	71,8
25.	Вологда	318,3	16,7
26.	Череповец	298,8	61,1
27.	Архангельск	296,7	52,7
28.	Нальчик	271,5	36,6
29.	Комсомольск-на-Амуре	235,5	41,9
30.	Ангарск	217,4	46,5
31.	Орск	189,6	38,9
32.	Псков	187,1	37,8
33.	Южно-Сахалинск	180,1	230,3
34.	Уссурйск	179,9	56,9
35.	Новочеркасск	160,5	50,9
36.	Реутов	112,1	59,8
37.	Артем	108,5	61,8
38.	Верхняя Пышма	73,7	111,4
39.	Кумертау	61,1	29,0
40.	Алушта	54,9	42,4
41.	Свободный	48,6	55,3
42.	Лабытнанги	31,3	410,4

Приложение 2

Представлено отдельно в формате MS Excel

Доли расходов на реализацию муниципальных программ разного типа в общем объеме программных расходов бюджетов городских округов на 2024 год

	Образование	Социальная защита	Прочие отрасли социальной сферы	Развитие экономики	Жилье и ЖКХ	Городская мобильность	Развитие территории города	Обеспечивающие программы	Безопасность	Прочие
Алушта	56,5	6,4	9,2	0,001	15,7	-	4,3	6,4	1,4	0,03
Ангарск	54,9	1,6	11,6	-	8,0	8,1	2,6	5,5	3,2	4,4
Артем	46,6	-	15,3	0,2	12,3	11,5	9,2	3,9	0,5	0,4
Архангельск	51,4	3,1	7,2	0,0	15,7	5,7	5,6	11,0	0,3	0,1
Верхняя Пышма	35,3	2,3	11,6	0,1	2,4	2,4	6,7	37,2	1,5	0,6
Владивосток	63,1	-	5,5	4,2	6,0	11,9	9,3	-	0,0	0,02
Волгоград	35,5	1,8	5,4	0,2	11,4	40,7	4,5	-	0,5	0,01
Вологда	38,1	6,3	9,3	0,9	5,7	21,3	1,0	13,1	2,1	2,2
Екатеринбург	46,8	5,5	10,4	0,1	2,2	20,1	11,5	2,2	0,6	0,5
Иркутск	47,6	1,3	5,4	0,1	24,7	15,2	3,9	1,3	-	0,4
Казань	53,9	-	17,1	0,1	4,3	-	21,4	1,2	2,0	0,02
Комсомольск-на-Амуре	72,8	-	13,6	0,01	2,9	0,8	8,5	1,1	0,3	0,02
Краснодар	41,2	2,6	6,4	0,2	7,2	17,3	0,4	23,4	1,2	0,3
Красноярск	53,6	1,0	10,9	0,1	22,4	8,3	1,1	2,6	-	0,1
Кумертау	58,1	1,7	11,5	0,2	5,3	13,7	2,7	6,0	0,6	0,3
Лабытнанги	26,9	1,2	10,5	0,04	34,6	-	13,2	12,6	0,8	0,1
Липецк	53,5	-	6,2	0,6	3,5	22,3	4,5	6,7	1,6	1,1
Махачкала	43,3	-	41,1	0,02	0,4	-	9,8	0,3	4,9	0,3
Нальчик	41,2	-	3,9	-	41,2	9,8	0,02	3,0	0,9	0,03
Нижний Новгород	35,9	1,1	8,2	0,1	13,2	30,8	7,1	2,7	0,4	0,5
Новосибирск	42,2	5,3	9,9	0,4	9,3	29,9	0,7	0,1	0,7	1,5
Новочеркасск	35,2	13,4	11,8	-	20,0	6,3	0,7	4,0	0,5	8,1
Оренбург	53,3	0,5	4,7	0,2	5,3	26,4	5,3	3,6	0,6	0,04
Орск	61,2	2,6	10,5	0,2	14,6	-	4,6	5,7	0,8	-

	Образование	Социальная защита	Прочие отрасли социальной сферы	Развитие экономики	Жилье и ЖКХ	Городская мобильность	Развитие территории города	Обеспечивающие программы	Безопасность	Прочие
Псков	48,1	0,1	14,2	0,3	5,5	23,0	5,2	0,2	0,6	2,8
Реутов	39,8	0,6	5,8	0,7	2,3	2,1	5,7	39,9	2,1	1,1
Ростов-на-Дону	38,3	12,1	5,8	0,2	17,7	22,0	0,3	2,0	0,5	1,0
Самара	22,0	1,8	16,6	0,2	6,3	34,6	15,9	0,01	1,0	1,6
Саратов	37,6	7,3	3,3	0,002	29,1	16,5	4,2	1,5	0,4	0,02
Свободный	58,0	-	8,4	0,05	18,7	7,9	4,6	0,9	1,5	0,01
Сочи	16,8	0,8	4,3	1,0	5,0	6,0	2,3	61,5	1,5	0,6
Ставрополь	66,3	14,9	6,1	0,9	6,7	-	0,03	2,8	2,2	0,02
Тольятти	48,8	0,7	11,6	0,2	4,8	14,9	2,0	9,9	1,4	5,7
Уссурийск	58,1	-	8,9	0,1	21,4	5,4	4,8	1,0	0,1	0,3
Уфа	40,1	1,8	6,8	0,02	14,0	14,0	18,6	2,1	1,6	0,8
Хабаровск	72,1	2,0	13,2	0,2	3,4	1,1	0,8	5,3	0,6	1,3
Чебоксары	55,9	0,1	6,0	0,2	7,1	14,1	7,5	6,4	1,2	1,5
Челябинск	48,6	11,9	10,8	0,02	1,3	13,7	1,9	10,1	0,9	0,8
Череповец	9,9	2,6	12,0	0,2	19,5	3,7	5,1	43,3	1,8	1,8
Ю-Сахалинск	41,0	0,6	7,5	2,7	16,7	18,7	3,6	6,1	0,8	2,2
Якутск	58,1	0,2	7,2	1,2	9,3	11,8	1,1	10,2	0,6	0,4
Ярославль	59,8	3,6	10,4	0,02	2,4	17,3	4,8	0,9	0,6	0,2
Среднее	46,8	3,6	9,9	0,4	11,4	14,7	5,4	8,9	1,1	1,1