



Unlocking Public and Private  
Finance for the Poor

# МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНУЮ СИТУАЦИЮ В СВЯЗИ С ПАНДЕМИЕЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ COVID-19

## ФИНАНСИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

РУКОВОДЯЩАЯ ЗАПИСКА ПО  
БЕЗОТЛАГАТЕЛЬНЫМ МЕРАМ

ИЗДАНИЕ № 3  
6 АПРЕЛЯ 2020 Г.

# COVID-19

JANUARY 7

United Nations Capital Development Fund  
United Nations Development Programme  
United Nations Economic and Social Commission for Western Asia  
United Nations Economic and Social Commission for Latin America and the Caribbean  
United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific  
United Nations Economic and Social Commission for Africa  
United Nations Economic and Social Commission for Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Eastern Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Western Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Eastern Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Western Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Eastern Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Western Europe

DECEMBER 31

United Nations Capital Development Fund  
United Nations Development Programme  
United Nations Economic and Social Commission for Western Asia  
United Nations Economic and Social Commission for Latin America and the Caribbean  
United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific  
United Nations Economic and Social Commission for Africa  
United Nations Economic and Social Commission for Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Eastern Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Western Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Eastern Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Western Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Eastern Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Western Europe

FEBRUARY 14

United Nations Capital Development Fund  
United Nations Development Programme  
United Nations Economic and Social Commission for Western Asia  
United Nations Economic and Social Commission for Latin America and the Caribbean  
United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific  
United Nations Economic and Social Commission for Africa  
United Nations Economic and Social Commission for Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Eastern Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Western Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Eastern Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Western Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Eastern Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Western Europe

March 15

United Nations Capital Development Fund  
United Nations Development Programme  
United Nations Economic and Social Commission for Western Asia  
United Nations Economic and Social Commission for Latin America and the Caribbean  
United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific  
United Nations Economic and Social Commission for Africa  
United Nations Economic and Social Commission for Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Eastern Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Western Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Eastern Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Western Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Eastern Europe  
United Nations Economic and Social Commission for Western Europe

Настоящая записка посвящена безотлагательным мерам реагирования на распространение коронавирусной инфекции COVID-19, рекомендованным для применения местными органами власти. Она носит рекомендательный характер, содержит базовую информацию и может быть адаптирована к конкретным обстоятельствам. Основное внимание в этой записке уделяется мерам реагирования, которые могут быть реализованы в течение нескольких дней или недель, а не месяцев или лет. Следующая записка будет посвящена начальному этапу восстановления.

Настоящая руководящая записка подготовлена рабочей группой по финансированию развития на местном уровне ФКРООН. Составителями текста являются Дмитрий Пожидаев и Дэвид Джексон при непосредственном участии всех членов рабочей группы. См. <https://www.uncdf.org/local-development-finance>. Для получения дополнительной информации обращайтесь по адресу: [nan.zhang@uncdf.org](mailto:nan.zhang@uncdf.org).

## Общий обзор: Местные органы власти на переднем крае осуществления мер реагирования в связи с распространением коронавирусной инфекции COVID-19

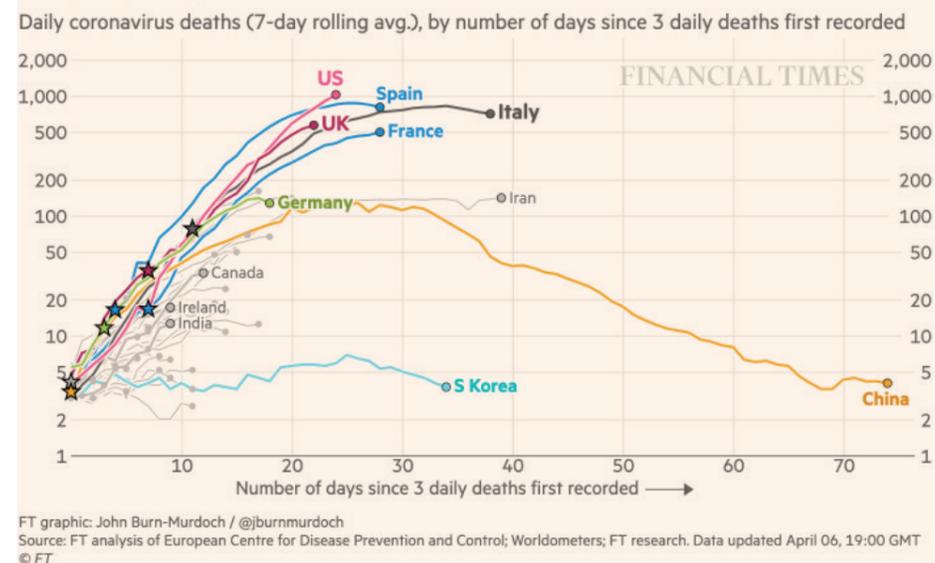
Практика борьбы с COVID-19 указывает на важное значение быстрых и эффективных действий на местном уровне, призванных замедлить распространение этого вируса. Повторяя лозунг Всемирной организации здравоохранения, основное — это «тестирование, тестирование и еще раз тестирование». Тестирование даже тех, у кого нет симптомов заболевания, позволяет изолировать инфицированных, идентифицировать тех, у кого есть антитела, и лечить тех, кто серьезно болен. Опыт уже показал, что массовое тестирование на раннем этапе, социальное дистанцирование и целенаправленное лечение могут эффективно остановить распространение вируса.

На диаграмме 1 показаны различия в темпах распространения пандемии на данный момент. Следует отметить, что Сингапур и Гонконг, которые фактически являются городами в такой же мере, как и государствами, приняли меры, в результате которых темпы распространения коронавируса замедлились. На диаграмме 2 сопоставлены кривые роста смертности от коронавирусной инфекции в субнациональных регионах и крупных городах ряда стран, которые свидетельствуют о заметных географических различиях в пределах одной и той же страны.

Хотя на диаграмме 2 приведены данные, предоставленные как местными, так и региональными органами власти, очевидно, что в отдельных крупных городах темпы роста смертности также замедляются. В Лондоне наблюдается заметное изменение общей тенденции; в Мадриде оно тоже ощущается, хотя и менее существенно. Имеющиеся данные и результаты проведенного анализа свидетельствуют о том, что пиковые показатели инфицирования в разных городах

### ДИАГРАММА 1 Случаи коронавирусной инфекции в различных странах

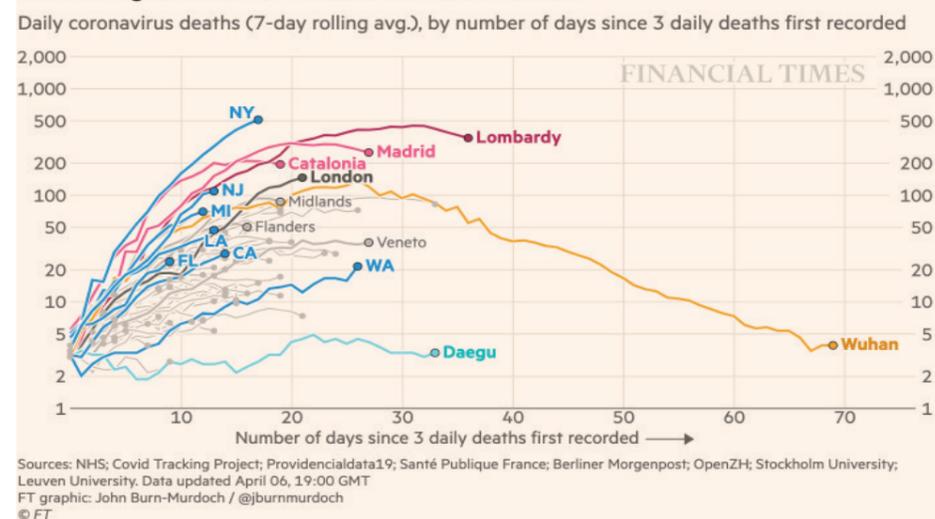
Italy and Spain's daily death tolls are plateauing, but in the UK and US every day brings more new deaths than the last



Источник: Financial Times 6 апреля 2020 г.

### ДИАГРАММА 2 Смертность от коронавирусной инфекции в различных странах

New deaths in Lombardy and Madrid are flattening off, but the death toll is climbing ever faster in New York and London



Источник: Financial Times 6 апреля 2020 г.

и округах зависят от скорости распространения вируса и плотности населения, а когда инфицирование уже началось, возникает явление, известное как «цикличность повторения пиковых значений». Наконец, следует отметить, что эти численные значения выражены в логарифмической шкале, отражая ужасные цифры. Они показывают динамику изменений и обновляются ежедневно. С самой свежей информацией можно ознакомиться здесь: <https://www.ft.com/coronavirus-latest>.

Во всех странах мира работу по предотвращению распространения COVID-19 возглавляют местные органы власти, которые находятся на переднем крае взаимодействия с гражданами, предоставления услуг и управления общественным пространством. Проведенные исследования, фактические данные и государственные меры реагирования, осуществленные по всему миру, показали, что обеспечение готовности местных органов власти и инфраструктуры, наличие человеческого потенциала, доступ к чрезвычайным фондам, координация и обмен информацией с центральным правительством относятся к ключевым мерам по сдерживанию распространения вируса и обеспечению скорейшего выздоровления заболевших. Местные органы власти во всем мире несут ответственность за предоставление основных услуг населению. В условиях принятия мер по предотвращению и сдерживанию распространения вируса поддержание надлежащего уровня таких услуг при одновременном обеспечении соблюдения ограничительных мер становится главной заботой местных органов власти. Местные органы власти играют ключевую роль в обеспечении реализации протоколов реагирования на COVID-19.

Недавний пример Китая свидетельствует о той важности, которая придается местным органам власти в деле принятия эффективных ответных мер на уровне общин. Одним из наиболее важных действий, предпринятых правительством во время вспышки эпидемии COVID-19, было своевременное принятие безотлагательных решений по введению эффективных мер реагирования в тех местах, где это требовалось, с привлечением соответствующих учреждений. Таким образом, основное внимание было сосредоточено на расширении поддержки и ускорении передачи бюджетных субсидий местным органам власти для обеспечения их усилий в борьбе с коронавирусом. Несмотря на то, что общее руководство мерами реагирования в городе Ухань и провинции Хубэй осуществлялось центральным правительством, фактическая реализация этих мер была возложена на провинциальные и местные органы власти. В 2020 году Китай выделил квоту в размере 8,6 млрд долл. США на авансовые трансфертные выплаты местным органам власти. Дополнительно центральным правительством было выделено 16 млрд долл. США для смягчения налогово-бюджетных проблем местных органов власти в период с декабря 2019 года по март 2020 года.

Ведущая роль местных органов власти в борьбе с распространением COVID-19, равно как и в случае с другими эпидемиями последних лет, такими как птичий грипп, тяжелый

Местные органы власти обладают уникальными возможностями для формирования, корректировки и обеспечения комплексных мер реагирования на эпидемии.

острый респираторный синдром (ТОРС) и геморрагическая лихорадка Эбола, особенно уместна не только потому, что последствия таких эпидемий могут быть локализованы (это касается и любой другой кризисной ситуации), но и потому, что последствия таких эпидемий возникают на местном уровне, и местные органы власти, находясь в непосредственной близости от населения, могут принять неотложные меры. Местные органы власти обладают уникальными возможностями для выработки, корректировки и выполнения комплексных мер реагирования на эпидемии. Поскольку эпидемия порождает самые разнообразные социально-экономические последствия, угрожающие общественному порядку и структуре государственного управления, она требует согласованного реагирования, выходящего за рамки секторальной деятельности, которое обеспечивает согласованность различных секторальных мероприятий и их взаимодополняемость в конкретном населенном пункте.

## Оказание безотлагательной финансовой поддержки местным органам власти

### ФИНАНСИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Любые меры по предотвращению и сдерживанию распространения вируса требуют выделения ресурсов и бюджетного финансирования. У местных органов власти имеются три основных источника финансирования мер реагирования на эпидемию: собственные доходы, межбюджетные трансферты и субнациональные заимствования. Последние доступны только в странах с благоприятными законодательными и политическими условиями.

**Поступления из собственных источников** являются наиболее гибким видом финансирования, который можно относительно легко перенаправить на борьбу с эпидемией. Но во многих странах, особенно развивающихся, доля поступлений из собственных источников финансирования у местных органов власти составляет менее 10 процентов от общего объема бюджета и недостаточна для эффективного реагирования на эпидемию. Кроме того, ответные меры в связи с распространением коронавируса, предпринимаемые в сфере общественного здравоохранения, значительно сокращают поступления из собственных источников по следующим трем причинам:

- социальное дистанцирование, работа на дому и режим изоляции оказывают пагубное воздействие на розничную торговлю и транспорт, тем самым лишая местные органы власти налоговых поступлений;
- рост безработицы приводит к уменьшению собираемости арендной платы и налога на имущество;
- результатом снижения экономической активности в целом становится сокращение поступлений в виде налогов и сборов от предпринимательской деятельности.

Во многих странах основным источником финансирования местных органов власти остаются **межбюджетные трансферты**. Однако от 70 до 80 процентов трансфертов со стороны центрального правительства производится в виде целевых субсидий, выделяемых на реализацию конкретных секторальных мероприятий, что оставляет местным органам власти очень мало возможностей для перенаправления этих ресурсов на удовлетворение потребностей в противоэпидемическом реагировании на местном уровне. Кроме того, периодических субсидий некапитального характера обычно хватает только для покрытия расходов на заработную плату, в то время как операционные и эксплуатационные расходы зачастую игнорируются. Это со всей очевидностью входит в противоречие с принципом эффективного реагирования на эпидемическую ситуацию, который требует: i) применения общесекторального подхода, предполагающего перераспределение финансирования между различными секторами, и ii) увеличения некапитальных расходов на повышение осведомленности и мобилизацию населения, обеспечение общественного порядка и реструктуризацию государственных услуг для их непрерывного обеспечения. Во многих странах нормативно-правовая база на деле предусматривает управление рисками стихийных бедствий на местном уровне, однако на эти вопросы нередко не выделяется должного бюджетного финансирования, а если финансовые средства и предоставляются, то каждый раз для их получения необходимо сначала выполнить сложную процедуру их разблокирования вместо безотлагательного выделения средств на меры реагирования по заранее установленной процедуре.

Наконец, **субнациональные заимствования**, особенно в развивающихся странах, могут быть недоступны в связи с ограниченностью бюджетного маневра местных органов власти и их низкой платежеспособностью, а также законодательными ограничениями их полномочий в сфере привлечения заимствований. Таким образом, привлечение сколь угодно значительных заемных средств для целей капитальных вложений представляется маловероятным, но если с правовой точки зрения это возможно, то при отсутствии других источников финансирования неотложной оперативной деятельности местные органы власти вправе прибегнуть к краткосрочным заимствованиям.

### БЕЗОТЛАГАТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ, КОТОРЫЕ СЛЕДУЕТ ПРЕДПРИНЯТЬ

**Поступления из собственных источников и управление финансовой деятельностью.** возможности бюджетного маневра местных органов власти будут серьезно ограничены этим кризисом. Это приведет к снижению их способности обеспечивать функционирование системы общественного здравоохранения, которая является крайне важной частью поддержки общенациональных усилий. Ниже приведены рекомендации, предусматривающие их безотлагательное выполнение:

- 1. Инвентаризация имеющихся ресурсов и пересмотр бюджета наличных средств на следующий квартал / 3 месяца.** Наиболее вероятным результатом станет перераспределение средств, выделенных на капитальные расходы, для их использования в качестве оперативных расходов; это не увеличивает размер финансовых ресурсов,



а перераспределяет то, что имеется в наличии, поскольку такие действия находятся в рамках компетенции местных органов власти. От центральных органов власти потребуется лишь направить на места директивные указания о видах уже заложенных в бюджет ресурсов, которые подлежат перераспределению. Принятие таких руководящих указаний необходимо, поскольку одни местные органы власти могут проявить сверхосторожный подход, ожидая получения средств, в то время как другие могут отреагировать слишком активно и задействовать ресурсы, предназначенные для обеспечения важнейших выплат, таких как зарплата, направив их на покупку санитарно-гигиенического оборудования.

**2. Центральным государственным учреждениям и другим субъектам следует в рамках мер реагирования произвести выплаты местным органам власти за использование основных средств местных органов власти (зданий и т. п.).** Да, мы переживаем кризис, однако получение платы за использование этих активов позволит восполнить недополученные поступления из собственных источников финансирования, сохранить ликвидность для осуществления важнейших функций и принести пользу в рамках реализации мер реагирования.

**3. Учреждениям и компаниям, которые в состоянии это сделать, следует временно отказаться от взыскания задолженности и иных причитающихся выплат от местных органов власти.** Центральному правительству следует предоставить гарантии / компенсации для компаний, которые прощают такие долги. Графики платежей следует пересмотреть при участии главных финансовых директоров.

**4. Проведение обзора систем оплаты местных налогов и сборов в целях обеспечения и укрепления безопасности и доступности.** Следует проанализировать процедуры уплаты местных налогов и сборов гражданами и предприятиями в целях изыскания возможности, если это применимо, незамедлительно обеспечить сокращение числа очных контактов, сохраняя при этом максимальную доступность и сферу охвата, а также избегая «цифровой изоляции» или потери контроля над платежной системой. Это может относиться к обеспечению максимально возможного уровня поступлений от предприятий, которые могут продолжить работу на основе цифровых платформ, что будет способствовать поддержанию экономической активности в целом.

В качестве безотлагательной меры важно исключить чрезмерные дополнительные расходы, долгосрочные закупки и заключение долгосрочных договоров с поставщиками услуг.

**Межбюджетные трансферты.** Такие трансферты могут стать эффективным механизмом осуществления правительствами своих стратегий реагирования на COVID-19. В большинстве стран существует по меньшей мере четыре канала, которые можно использовать для этих целей:

● **Дискреционные периодические субсидии на текущие расходы и трансферты, выделяемые местным органам власти, обычно используются для обеспечения выплаты заработной платы и оплаты путевых расходов, а также товаров и**

**услуг.** Преимущество этого канала заключается в том, что по усмотрению местного руководства он доступен для применения любым департаментом местного органа власти. Размер выделяемых средств может быть увеличен, а их целевое назначение изменено на субсидии оперативного реагирования на распространение COVID-19, что позволит обеспечить соблюдение местных правил. Отчетность может представляться по существующим каналам с обеспечением надзора, осуществляемого соответствующим органом здравоохранения. Закупка товаров и услуг происходит при посредстве существующих механизмов с делегированием расширенных полномочий или предоставлением расходных лимитов для закупок на местном уровне в тех случаях, когда это представляется целесообразным. Увеличение добавленной стоимости этих трансфертов позволит осуществить совместное финансирование с использованием категории финансирования, описанной ниже, что обеспечит дополнительную эффективность.

● **Обусловленные субсидии местным департаментам образования и здравоохранения, предоставляемые центральными министерствами.** Очевидно, что они должны стать ключевым механизмом реализации мер реагирования не только с точки зрения выделения общенациональных финансовых ресурсов, но и дополнительных ресурсов, полученных в рамках международных усилий по оказанию помощи. При наличии соответствующей возможности партнерам по деятельности в области развития следует координировать свои действия с этими учреждениями, опираясь на местные знания и оперативный потенциал и воздерживаясь от создания дублирующих структур.

● **Дискреционные капитальные субсидии местным органам власти.** Использование этих фондов не принесет быстрых результатов, которые бы позволили немедленно приступить к осуществлению мер реагирования и реализовать их в ближайшие несколько месяцев, поскольку средства увязаны с циклами строительства и закупок. Тем не менее сложившаяся чрезвычайная ситуация дает основания для их перенаправления на закупку медицинского оборудования, транспортных средств и финансирование других статей капитальных расходов, соответствующих плану счетов бухгалтерского учета и классификации государственных расходов, которые могут быть отнесены на счет капитальных затрат. Можно было бы ускорить закупочные мероприятия. Было бы важно, чтобы местные органы власти впоследствии получили компенсацию за осуществление безотлагательных мер реагирования, что поможет избежать приостановки текущих капитальных проектов. Одним из преимуществ этих действий является то, что из-за необходимости обеспечения социального дистанцирования и других мер многие капитальные проекты будут остановлены, поэтому определенный объем средств для поддержания текущей ликвидности может сохраниться.

● **Переориентация Фонда управления рисками стихийных бедствий на поддержку мер реагирования на COVID-19.** В ряде стран существуют резервы для создания фондов реагирования на стихийные бедствия, при этом во многих странах они никогда не были введены в действие или же полностью управлялись из центра. Такие фонды можно было бы быстро рекапитализировать и передать субнациональным органам власти для поддержки планов реагирования.

**Субнациональные заимствования.** В тех случаях, когда это представляется целесообразным, местным органам власти следует рассмотреть вопрос о влиянии COVID-19 на их финансовые обязательства. Во многих странах действуют национальные банки развития, а в отдельных — субнациональные банки развития. Для обеспечения непрерывности существующих программ и инвестиций они могут обеспечить гарантии и резервное обеспечение субнациональных заимствований. Местные органы власти вправе прибегнуть к краткосрочным промежуточным заимствованиям для покрытия срочных расходов (в частности, для выплаты заработной платы и приобретения оборудования).

Более долгосрочные кредитные линии и другие инструменты будут рассмотрены в предстоящей записке о начальном этапе восстановления.

**Финансирование со стороны благотворительных организаций.** В целях подкрепления источников финансирования, рассмотренных выше, многие местные органы власти смогли привлечь дополнительное финансирование со стороны благотворительных организаций. Финансирование, полученное от благотворительных организаций, может непосредственно передаваться местным органам власти в виде пожертвований (что является наиболее гибким видом финансирования) или в виде финансовых и нефинансовых взносов (оборудование и материалы) для поддержки конкретных объектов и услуг, таких как услуги скорой

помощи для перевозки пациентов, поддержка приютов для жертв гендерного и сексуального насилия и других уязвимых групп населения, предоставление продуктов питания уязвимым домохозяйствам в период изоляции, поддержка центров питания и распределительных пунктов и т. п. Для привлечения финансовых средств со стороны благотворительных организаций ряд местных органов власти создают местные фонды реагирования на чрезвычайные ситуации. Такие фонды функционируют как замкнутые структуры со своими собственными механизмами управления и процедурами расходования средств, призванными обеспечить оперативность и прозрачность их деятельности.

Местные органы власти могут повысить свою эффективность в привлечении финансирования со стороны благотворительных организаций, используя цифровые платформы для сбора пожертвований методом краудсорсинга. Наряду с этим цифровые платформы могут быть использованы для объединения усилий по привлечению средств на конкретные нужды, такие как закупка тест-систем и лекарств, при этом эффективность работы таких платформ можно легко отследить. Другие виды публичного финансирования также могут быть задействованы посредством цифровых платформ, позволяющих использовать метод краудсорсинга.

В целях реализации общесекторальных мер реагирования на местном уровне первостепенное внимание следует уделять таким механизмам финансирования, которые позволяют обеспечить максимальную гибкость и минимальный объем предварительных условий

В качестве дополнения к этим мерам обеспечения прозрачности может предоставляться конкретная отчетность о распространении COVID-19, но, учитывая, что меры безотлагательного реагирования должны приниматься в течение нескольких дней, а не недель, и что имеющиеся меры уже действуют и регулируются, скорость принятия решений должна стать одним из ключевых соображений. В целях реализации общесекторальных мер реагирования на местном уровне первостепенное внимание следует уделять таким механизмам финансирования, которые позволяют обеспечить максимальную гибкость и минимальный объем предварительных условий.

## ПЕРВОПРОХОДЦЫ, НАЧАЛО РАБОТЫ, ЭФФЕКТИВНАЯ ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОДДЕРЖКА, ОБУЧЕНИЕ

Для осуществления этих мер может потребоваться техническая поддержка. В осуществлении ряда описанных выше мер ФКРООН уже оказал поддержку правительствам Бангладеш, Лаосской НДР, Сенегала, Сомали и Уганды. Аналогичные переговоры ведутся с местными органами власти и центральными правительствами других стран, например, с органами власти города Фритаун в Сьерра-Леоне. Мы с нетерпением ожидаем возможности поделиться этим опытом с нашими партнерами из Ассоциации породненных городов и местных органов управления (ПГМОУ), проекта «Метрополис» и ООН-Хабитат в рамках сети реагирования местных органов власти на COVID-19, в том числе в ходе предстоящего семинара.

Для получения более подробной информации обращайтесь по адресу: [nan.zhang@uncdf.org](mailto:nan.zhang@uncdf.org).

## Ключевые аспекты реализации мер реагирования местными органами власти

### ПРЕИМУЩЕСТВА МЕР РЕАГИРОВАНИЯ НА ЭПИДЕМИЮ СО СТОРОНЫ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Обоснование участия местных органов власти в реализации мер реагирования на COVID-19 строится на общей логике децентрализованного управления, которое обеспечивает повышение результативности работы за счет улучшения показателей в четырех областях, связанных с повышением эффективности, обеспечением справедливости, предоставлением услуг и поддержанием легитимности власти.

**Повышение эффективности, и в частности эффективности распределения ресурсов, связано с тем, что местные органы власти лучше центрального правительства понимают местные потребности.** В контексте борьбы с кризисами в области здравоохранения и эпидемиями, такими как COVID-19, это позволяет местным органам власти выделить



ресурсы для удовлетворения местных потребностей таким образом, чтобы обеспечить максимальное воздействие принимаемых мер. Эпидемия создает диспропорции на рынках труда за счет увеличения спроса на рабочую силу, участвующую в реагировании на эпидемию, и сокращения спроса на другие профессии. Местные органы власти, вероятно, будут более чутко реагировать на изменения на рынке труда и перераспределять ресурсы таким образом, чтобы свести к минимуму негативные последствия для местной экономики. Связанные с этим меры могут включать в себя, например, поддержку местных предприятий, затронутых эпидемией, которые не охвачены национальными программами и не получают финансирования на выполнение трудоемких общественных работ, связанных с реагированием на эпидемию. Усиление ответственности местных органов власти за принятие мер реагирования также предполагает обеспечение более эффективного текущего контроля и поддержание необходимого уровня государственных расходов.

**Обеспечение справедливости достигается за счет того, что благодаря своей близости к населению местные органы власти действуют под более пристальным общественным контролем, чем центральное правительство.** Это способствует более эффективному управлению инвестициями и другими финансовыми ресурсами для борьбы с эпидемией, особенно ресурсами, предназначенными для социально отчужденных слоев населения и тех, кто проживает в отдаленных районах. Опыт предыдущих эпидемий (таких как лихорадка Эбола) и продолжающейся пандемии COVID-19 показывает, что бедные и обездоленные лица находятся в числе наиболее пострадавших. Местные органы власти с большей вероятностью, чем центральные, расширят сферу охвата противоэпидемическими мерами реагирования, включив в них услуги водоснабжения и расширенный доступ к санитарии для районов трущоб, а также обеспечив средства индивидуальной защиты для уличных торговцев, сборщиков мусора и других работников неформального сектора экономики.

**Когда предоставление услуг осуществляется местными органами власти, это позволяет им достичь большей эффективности и обеспечить соблюдение принципа справедливости за счет тех же преимуществ в информационном освещении и наличии знаний о ситуации на местах.** Местные органы власти не только лучше понимают, какие виды и объемы услуг необходимы различным группам населения, но и могут задействовать местные ресурсы, используя опыт предоставления таких услуг и их поддержания на необходимом уровне. Это имеет весьма большое значение в период реагирования на эпидемию, когда ресурсы могут оказаться крайне ограниченными. Местные органы власти могут подобрать дешевые местные материалы и разработать импровизированные технические решения для обеспечения населения защитными средствами, организации карантинных объектов и осуществления других мер, а также привлечь недорогую местную рабочую силу и добровольцев для борьбы с эпидемией.

**Легитимность власти — это основа общественного договора, обеспечивающего социальную сплоченность и стабильность.** Эпидемия, особенно если она продолжается длительное время, приводит к негативным социально-экономическим последствиям, которые подрывают эти основы. Крайне важно, чтобы в таких ситуациях население продолжало доверять своим органам власти и было убеждено в целесообразности принимаемых мер

реагирования. Социальная солидарность и законопослушность являются ключевыми факторами, способствующими эффективному реагированию на эпидемию, а местные органы власти являются низшим звеном, на котором строится все здание легитимного правительства.

## ЧТО МОЖНО СДЕЛАТЬ?

Меры реагирования на эпидемию, предпринимаемые местными органами власти, могут быть реализованы по шести основным направлениям: наращивание потенциала местной системы здравоохранения; повышение осведомленности и мобилизация населения; усиление мер социальной защиты; обеспечение соблюдения общественного порядка и правил для предотвращения и сдерживания распространения инфекции; непрерывное предоставление основных услуг; и меры по оказанию чрезвычайной помощи местной экономике. Объем и содержание мер реагирования и конкретные действия зависят от установленных законом полномочий и сферы ответственности местных органов власти и их налогово-бюджетного положения, которое определяет объем имеющихся финансовых ресурсов.

**Наращивание потенциала местной системы здравоохранения,** вероятно, будет главной заботой местных органов власти. Во время эпидемии нагрузка на местную систему здравоохранения возрастает многократно, но резервный потенциал системы, как правило, весьма ограничен или попросту отсутствует. В целях укрепления существующего потенциала местные органы власти вправе нанимать дополнительный медицинский персонал (например, пенсионеров или студентов медицинских вузов). Они вправе закупать необходимое оборудование для уже действующих медицинских учреждений, как государственных, так и частных, а также для населения в целом, включая приобретение у сторонних поставщиков средств защиты органов дыхания и другого оборудования средств индивидуальной защиты (СИЗ) и надежных средств тестирования, таких как средства инфекционного контроля, электронные термометры, и нести другие расходы по приобретению оборудования, связанного с введением карантина и режима изоляции. Местные органы власти вправе переоборудовать существующие и построить новые помещения для проведения мероприятий, связанных с режимом изоляции / карантина, а также лабораторий для проведения тестирования; обеспечить медицинский персонал транспортом и жильем и организовать предоставление социальных услуг, таких как услуги по охране психического здоровья / предоставлению психосоциальной поддержки.

С учетом того, что адресатом этих усилий является местная система здравоохранения, наращивание потенциала системы здравоохранения требует общесекторального реагирования и согласованных действий ряда секторов и отраслей (государственные услуги, образование, транспорт, строительство), а также многочисленных государственных и частных субъектов.

**Повышение осведомленности и мобилизация населения** имеют решающее значение для эффективного реагирования на эпидемию по двум причинам:



- Повышение осведомленности населения о болезни, профилактических мерах, степени и масштабах режима изоляции помогает сдерживать эпидемию и одновременно ослабляет нагрузку на местную систему здравоохранения.
- Общинные инициативы и участие посредством добровольческой деятельности, труда на благо общины, финансовых пожертвований и пожертвований в виде продовольственных и непродовольственных товаров дополняют существующие государственные ресурсы и поддерживают социальную солидарность и сплоченность в трудные времена.

Местные органы власти участвуют в информационно-просветительской работе с общественностью, в том числе путем размещения рекламы в средствах массовой информации, взаимодействуют с общинными организациями, выпускают печатную продукцию, организуют телефонные обзвоны, обновляют имеющуюся в сети информацию, создают местные телефонные справочные центры для распространения информации, обеспечивают перевод материалов на соответствующие языки.

**Меры социальной защиты** имеют решающее значение для предотвращения непропорциональной нагрузки, оказываемой эпидемией на наиболее уязвимые группы населения, к которым относятся пожилые или очень молодые люди, инвалиды, ВИЧ-инфицированные лица, малоимущие и безработные, жители трущоб, работники неформального сектора экономики и другие. Как известно, местные органы власти создают системы доставки продуктов питания и непродовольственных товаров (особенно медикаментов) наиболее уязвимым и обладающим ограниченной мобильностью пожилым людям и инвалидам, чтобы помочь им соблюдать режим изоляции. Чтобы обеспечить доставку основных предметов первой необходимости тем, кто в них нуждается, местные органы власти работают в партнерстве с предприятиями бакалейной промышленности, местными аптеками, местными партнерами по обеспечению жизнестойкости общин и реагированию на чрезвычайные ситуации, а также группами добровольцев. Отдельные местные органы власти ввели временные интервалы работы магазинов (например, раннее утро), чтобы обслуживать только пожилых покупателей.

Многие местные органы власти выделяют ресурсы для обеспечения безопасного размещения жертв сексуального и бытового насилия и их детей. Другие вводят полный запрет на выселение из социального или частного арендуемого жилья, предоставляют отсрочку платежей по арендной плате и обеспечивают дополнительную защиту арендаторов, чтобы минимизировать их потери. Для предотвращения отключения жильцов от коммунальных услуг, таких как электро- и водоснабжение, особенно в местах проживания уязвимых групп населения, вводится политика отказа от отключения коммунальных услуг. В условиях чрезвычайной ситуации местные органы власти разрешают использовать объекты общественного назначения для предоставления временного убежища лицам, оказавшимся бездомными.

Поддержка малоимущих, безработных и лиц с нестабильной занятостью является еще одной важной мерой, осуществляемой местными органами власти в сотрудничестве с центральным правительством и системами социального страхования. К конкретным мерам в этой области

относятся меры по замещению доходов, такие как денежные пособия малоимущим и крайне малообеспеченным домохозяйствам и уязвимым профессиональным группам, таким как сборщики мусора в неформальном секторе экономики. В целях обслуживания самых нуждающихся и обездоленных групп населения местные органы власти обеспечивают создание, расширение и функционирование продовольственных и непродовольственных банков, центров питания и распределительных пунктов. Выигрывают не только малоимущие люди и работники неформального сектора, поскольку социальное дистанцирование уязвимых работников может увеличить шансы того, что кривая эпидемии станет более сглаженной, принося пользу всем, замедляя распространение вируса и позволяя системам здравоохранения лучше с ним справляться.

**Обеспечение соблюдения общественного порядка и правил, направленных на сдерживание эпидемии,** тесно связано с деятельностью местных органов власти по

повышению осведомленности населения и мобилизации его усилий. Добровольное соблюдение ограничений, являющихся неизбежными в период эпидемии, представляет собой наилучший вариант обеспечения принудительных мер. Соблюдение такого режима основано на полной осведомленности о путях передачи инфекции, риске заражения, эффективности профилактических мер и так далее. Местные органы власти располагают уникальными возможностями для отслеживания хода осуществления таких мер вплоть до действий конкретных лиц и ситуации в квартирах, домах, общинах, организациях и на объектах общественного назначения. Это может быть обеспечено путем введения регулярных проверок, инспекций, установки электронных систем регистрации и отслеживания нарушений. Местные органы власти также играют крайне важную роль в обеспечении того, чтобы предметы первой необходимости, такие как продовольствие и предметы снабжения, поступали через организованные и контролируемые правительством механизмы. Это предполагает регулирование режима работы продуктовых магазинов, аптек и других соответствующих поставщиков с одновременным обеспечением соблюдения ими профилактических мер, таких как социальное дистанцирование. Чтобы предотвратить повышение цен на продовольствие и другие основные товары и сохранить их на доступном уровне, местные органы власти вправе ввести практику регулирования цен.

**Непрерывное предоставление основных услуг (водоснабжения, канализации, сбора и утилизации мусора) является главной обязанностью местных органов власти.**

**Непрерывное предоставление основных услуг** является главной обязанностью местных органов власти. Одной из первоочередных задач является обеспечение бесперебойной работы системы водоснабжения, канализации, организация вывоза мусора и функционирования коммунальных служб. В момент возникновения чрезвычайной ситуации спрос на такие услуги может даже увеличиться, поскольку их придется предоставить и в особо уязвимых районах (например, потребуются строительство новых пунктов водоснабжения). С другой стороны, из-за введения режима изоляции спрос на ряд других государственных услуг, таких как образование и культура, может уменьшиться. Одновременно объемы выполнения некоторых работ могут

быть сокращены (например, на автодорогах и тротуарах могут выполняться работы только по аварийному ремонту). Это потребует от местных органов власти пересмотра, реорганизации или модернизации системы предоставления услуг и перераспределения ресурсов. Например, объекты, принадлежащие местным органам власти (такие как продовольственные рынки), могут быть переоборудованы таким образом, чтобы обеспечить необходимое социальное дистанцирование и свести к минимуму физический контакт между людьми. Местные органы власти внедряют или модернизируют сетевые и телефонные платформы для оплаты коммунальных услуг и предоставления некоторых иных услуг.

**Меры по оказанию чрезвычайной помощи местной экономике** призваны смягчить экономические последствия эпидемии, особенно в тех секторах, которые, вероятно, окажутся в числе наиболее пострадавших, включая транспорт, туризм и гостиницы, а также ускорить экономическое восстановление после окончания эпидемии. Во многих странах местным органам власти отводится важная роль в оказании поддержки динамично развивающейся местной экономике и содействию местному экономическому развитию. В результате того, что рестораны, туристические объекты и им подобные заведения сокращают масштабы своей деятельности или закрываются, страдают сотрудники, которые полагаются на эти рабочие места для получения дохода. Наконец, любые меры по оказанию чрезвычайной помощи местной экономике, которые приводят к уменьшению поступлений в бюджеты местных органов власти в краткосрочной перспективе, следует реализовать с учетом возможности использования таких поступлений для финансирования мер реагирования на COVID-19. Компаниям, способным продолжить работу и даже расширить масштабы своей деятельности в условиях кризиса COVID-19, следует не прекращать уплату своей справедливой доли налогов и сборов.

К числу принимаемых на местном уровне мер по оказанию поддержки малым предприятиям, которые с наибольшей вероятностью пострадают от перебоев в работе, относятся, например, отсрочка налоговых и неналоговых платежей и других сборов, подлежащих уплате местными предприятиями. Ряд местных органов власти изучают возможность оказания финансовой помощи местным жителям и предприятиям, в частности посредством предоставления отсрочки уплаты отдельных местных налогов на предпринимательскую и профессиональную деятельность (ППД), прекращения практики отключения коммунальных услуг и отказа от права начисления пени в случае просрочки оплаты, выдачи временных разрешений на непродолжительную стоянку личного автотранспорта рядом с ресторанами, работающими на вынос, и предоставления работникам суточных для покупки продуктов питания и напитков в местных ресторанах. К мерам, принимаемым на местном уровне, может также относиться предоставление отсрочки уплаты арендной платы, если это можно обосновать конкретными фактами, например, если объект, в котором расположено предприятие арендатора, закрыт из-за чрезвычайной ситуации. Местные органы власти принимают меры для обеспечения того, чтобы информация о предупреждении и сдерживании эпидемии и наличии консультационных услуг по корректировке моделей хозяйственной деятельности и рабочих процессов малых и средних предприятий (МСП) доходила до МСП, в том числе посредством размещения информации через агентства МСП, агентства по вопросам предпринимательства и ассоциации МСП.

Как ожидается, возникнет необходимость **управлять многочисленными потоками мигрантов**. В Лаосской НДР по причине эпидемии COVID-19 из соседних стран возвращаются 700 000 мигрантов, и перед местными органами власти поставлена задача обеспечения условий для их интеграции. Это явление может повториться и в других странах, поскольку большое число мигрантов возвращается домой из-за экономического спада в странах, где они работали. В ответ на это правительство Лаоса создало 7 карантинных центров, которые открылись в провинциях, где расположены официальные пограничные пункты пропуска. В рамках этой системы местные органы власти будут отвечать и отчитываться за обеспечение функционирования этих центров и предоставление ими надлежащих услуг, с тем чтобы перед возвращением домой такие трудовые мигранты оставались на карантине в течение необходимого периода времени. Крайне важно обеспечить, чтобы схемы межбюджетных трансфертов были скорректированы и предусматривали надлежащий объем финансирования этих новых полномочий.

## ФИНАНСИРОВАНИЕ КОНКРЕТНЫХ МЕР РЕАГИРОВАНИЯ

В приведенной ниже таблице указаны ключевые меры реагирования, принимаемые местными органами власти, для обеспечения которых предлагается использовать соответствующий вид финансирования (в порядке значимости). Применимость различных видов финансирования зависит от характера конкретных мероприятий, но общий принцип заключается в том, что местные органы власти сначала полагаются на внешнее финансирование (от благотворительных организаций или частных лиц), а затем используют обусловленные субсидии, дискреционные субсидии и в последнюю очередь поступления из собственных источников. Цель состоит в том, чтобы сохранить наиболее гибкие финансовые инструменты (дискреционные субсидии и поступления из собственных источников) для обеспечения общественных благ, которые невозможно профинансировать с использованием любых иных бюджетных инструментов или которые являются слишком срочными, чтобы можно было ждать получения конкретных обусловленных ассигнований.



Меры реагирования на эпидемии и области их применения	Финансирование
<b>Наращивание потенциала местной системы здравоохранения</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Наем дополнительного медицинского персонала</li> <li>● Закупка медицинского оборудования, СИЗ</li> </ul>	Обусловленные или дискреционные периодические субсидии на текущие расходы
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Переоборудование существующих объектов / строительство новых объектов</li> </ul>	Секторальные капитальные субсидии, капитальные субсидии на осуществление общественных работ, дискреционные капитальные субсидии
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Обеспечение медицинского персонала транспортом</li> </ul>	Секторальные дискреционные субсидии на текущие расходы
<b>Повышение осведомленности и мобилизация общин</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Составление и распространение информационно-просветительских материалов в сетевом и внесетевом режимах</li> </ul>	Обусловленные или дискреционные периодические субсидии на текущие расходы
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Создание местных центров обработки вызовов для предоставления информации и реализации других механизмов мобилизации общественности</li> </ul>	Дискреционные периодические субсидии на текущие расходы
<b>Усиление мер социальной защиты</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Создание и обеспечение функционирования систем доставки продуктов питания и непродовольственных товаров (особенно медикаментов) пожилым людям и инвалидам</li> <li>● Оказание поддержки поставщикам услуг по безопасному размещению жертв сексуального / бытового насилия и их детей</li> <li>● Создание и обеспечение функционирования центров питания и распределительных пунктов</li> <li>● Переоборудование объектов общественного назначения для предоставления временного убежища бездомным и другим уязвимым группам населения</li> <li>● Предоставление продовольственных талонов малоимущим домохозяйствам (если такие не предоставляются централизованно)</li> </ul>	Финансирование со стороны благотворительных организаций, обусловленные или дискреционные периодические субсидии на текущие расходы, поступления из собственных источников
<b>Обеспечение соблюдения общественного порядка и правил</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Проведение проверок, инспекций и внедрение электронных систем регистрации и отслеживания нарушений</li> </ul>	Обусловленные или дискреционные периодические субсидии на текущие расходы
<b>Непрерывное предоставление основных услуг</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Пересмотр / модернизация системы предоставления услуг (выделение дополнительного персонала и обеспечение защитных мер)</li> </ul>	Обусловленные или дискреционные периодические субсидии на текущие расходы, поступления из собственных источников
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Расширение / модернизация объектов для предоставления услуг</li> </ul>	Обусловленные или дискреционные капитальные субсидии
<b>Меры по оказанию чрезвычайной помощи местной экономике</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Переоборудование общественных пространств для облегчения ведения хозяйственной деятельности</li> </ul>	Дискреционные капитальные субсидии, поступления из собственных источников, государственно-частное партнерство (ГЧП)
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Непрерывное предоставление коммунальных услуг местным предприятиям (в зависимости от способа предоставления)</li> </ul>	Обусловленные периодические субсидии на текущие расходы, поступления из собственных источников
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Составление и распространение информации и предоставление консультаций для МСП по вопросам корректировки рабочих процессов</li> </ul>	Поступления из собственных источников, ГЧП
<b>Управление многочисленными потоками мигрантов</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Строительство карантинных центров</li> </ul>	Обусловленные капитальные субсидии (важно не отвлекать те дискреционные ресурсы, которые используются для решения этой задачи от имени центрального правительства)
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Укомплектование штатов карантинных центров и управление ими</li> </ul>	Обусловленные периодические субсидии на текущие расходы (важно не отвлекать те дискреционные ресурсы, которые используются для решения этой задачи от имени центрального правительства)
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Текущий контроль соблюдения условий карантина возвращающимися мигрантами по месту их жительства</li> </ul>	Обусловленные периодические субсидии на текущие расходы и дискреционные периодические субсидии на текущие расходы могут быть дополнительно использованы в рамках существующей программы текущего контроля

Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН) обеспечивает доступ к государственному и частному финансированию в интересах беднейших слоев населения в 47 наименее развитых странах мира. Обладая полномочиями и инструментами в области капиталовложений, ФКРООН предлагает финансовые модели «последней мили», которые открывают доступ к государственным и частным ресурсам, особенно на национальном уровне, для сокращения масштабов нищеты и оказания поддержки развитию местной экономики.

Существует три канала использования модели финансирования ФКРООН: всеохватная цифровая экономика, связывающая отдельных лиц, домохозяйства и малые предприятия с финансовыми экосистемами, которые служат катализатором участия населения в местной экономике и предусматривают создание механизмов, позволяющих выбраться из нищеты и начать управлять своими финансами; финансирование местного развития, которое создает потенциал развития населенных пунктов посредством налогово-бюджетной децентрализации, инновационного муниципального финансирования и структурированного проектного финансирования, призванных стимулировать местное экономическое развитие и процесс устойчивого развития; и инвестиционное финансирование, которое, выступая в роли катализатора, обеспечивает структурирование финансовых ресурсов, смягчение рисков и использование капиталовложений как движущей силы достижения ЦУР и мобилизации внутренних ресурсов. Укрепляя методы финансирования услуг для малоимущих слоев населения на уровне домохозяйств, малых предприятий и местной инфраструктуры, ФКРООН вносит свой вклад в достижение Цели в области устойчивого развития 1 (ЦУР 1), предусматривающей ликвидацию нищеты, и ЦУР 17, относящейся к средствам осуществления. Определяя те сегменты рынка, где инновационные модели финансирования могут оказать преобразующее воздействие, помогая решить проблему «последней мили» и способствуя ликвидации проявлений социального отчуждения и неравенства доступа, ФКРООН вносит свой вклад в достижение целого ряда ЦУР.

---

Для получения дополнительной информации о деятельности рабочей группы по финансированию развития на местном уровне, направленной на обеспечение финансирования местных органов власти, посетите веб-сайт по адресу:

<https://www.unCDF.org/local-development-finance>



Unlocking Public and Private  
Finance for the Poor