



УДК 342.25

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ МЕТОДА
МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО ПРОГРАММИРОВАНИЯ****CONSTITUTIONAL AND LEGAL CONCEPT
OF MUNICIPAL LAW PROGRAMMING****А.Е. Новикова, А.М. Жорник
A.E. Novikova, A.M. Zornik**

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет, Россия, 308015, г. Белгород,
ул. Победы, 85
Belgorod State National Research University, 85 Pobeda St, Belgorod, 308015, Russia*

E-mail: novikova_a@bsu.edu.ru; zhornik94@mail.ru

Аннотация. Охарактеризована конституционно-правовая основа муниципальных целевых программ. Проанализированы доктринальные подходы к определению муниципальной целевой программы и сформулированы признаки и дефиниция муниципальной целевой программы. Даны рекомендации по совершенствованию нормативно-правового регулирования.

Resume. The authors described the constitutional basis of municipal target programs. The doctrinal approaches to the definition of the municipal target programs were analyzed and new definition of municipal target program was worded. The authors made some recommendations to improve the legal and regulatory.

Ключевые слова: местное самоуправление, социально-экономическая политика, целевая программа, муниципальная целевая программа, программно-целевое управление.

Key words: local government, social and economic policy, the target program, municipal target program, program-oriented management.

Согласно Конституции Российской Федерации местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации, оно признается и гарантируется, самостоятельно в пределах своих полномочий и не входит в систему органов государственной власти (ст. 12) [1].

Местное самоуправление призвано решать вопросы местного значения, повышать уровень и качество жизни населения муниципального образования и повышать благоустройство последнего. При этом, полагаем, наибольшая приближенность органов местного самоуправления к населению по сравнению с иными публичными властными структурами позволяет им эффективней осуществлять социальную и экономическую политику на территории муниципальных образований. Одним из самых результативных способов реализации социально-экономической политики является принятие и исполнение целевых программ.

Впервые целевые программы в Российской Федерации были приняты на федеральном уровне и произошло это относительно недавно [2; 3]. Вслед за федеральными стали появляться целевые программы на уровне субъектов Российской Федерации (региональные целевые программы)[4; 5] и муниципальные целевые программы[6; 7]. Однако, несмотря на существование целевых программ уже более 10 лет, в настоящее время отсутствует единый нормативно-правовой акт, который бы регулировал вопросы порядка разработки, утверждения и реализации целевых программ всех видов и уровней. Хотя некоторые программы уже были реализованы, завершены, а также существуют те, которые были приняты и находятся в процессе реализации. Вместе с тем, в ряде Федеральных законов встречаются нормы, которые посвящены муниципальным целевым программам.

Так, Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» [8] (далее – ФЗ № 131) в п. 6 и п. 6.1 ст. 17 в качестве полномочий органов местного самоуправления закрепил следующие:

- принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муницип-



ципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

- разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, требования к которым устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Прежде чем орган местного самоуправления примет целевую программу, она должна быть в обязательном порядке вынесена на обсуждение – публичные слушания – с участием населения муниципального образования представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования (пп. 3 п. 3 ст. 28 ФЗ № 131). И только после публичных слушаний муниципальная целевая программа может быть принята представительным органом муниципального образования, который впоследствии утверждает отчет о ее исполнении (пп. 4 п. 10 ст. 35 ФЗ № 131).

Кроме ФЗ № 131 наличествуют и другие Федеральные законы, в которых предусмотрено существование муниципальных целевых программ. Данные Федеральные законы носят узкопрофильный характер. Так, например, Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»[9] предусматриваются муниципальные программы развития субъектов малого и среднего предпринимательства, которые дефинируются как «нормативные правовые акты органов местного самоуправления, в которых определяются перечни мероприятий, направленных на достижение целей в области развития малого и среднего предпринимательства, в том числе отдельных категорий субъектов малого и среднего предпринимательства, и осуществляемых в муниципальных образованиях, с указанием объема и источников их финансирования, результативности деятельности органов местного самоуправления, ответственных за реализацию указанных мероприятий» (п. 4 ст. 3).

Кроме определения в этом Федеральном законе в п. 1 ст. 11 сформулировано такое полномочие муниципальных органов, как формирование и реализация местных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства с учетом местных и национальных экономических, социальных, культурных, экологических и иных особенностей.

Еще одним Федеральным законом, в котором упоминаются муниципальные целевые программы, является Федеральный закон от 28.12.2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»[10]. В отличие от предыдущего Федерального закона в данном законе отсутствует дефиниция муниципальной целевой программы в соответствующей сфере, однако в ст. 18 предусмотрена возможность органов местного самоуправления разрабатывать муниципальные программы развития торговли.

В этой же статье законодатель обозначил круг вопросов, которые должны обязательно содержаться в муниципальной программе развития торговли. К числу таковых относятся:

- цели, задачи и ожидаемые результаты развития торговли;
- мероприятия, ориентированные на достижение целей политики государства в сфере торговли, в том числе мероприятия по оказанию приоритетной поддержки в развитии торговли товарами российскими производителям товаров, субъектам малого или среднего предпринимательства, формированию конкурентной среды, развитию торговли в сельской местности;
- источники и объем финансирования мероприятий, способствующих торговому развитию;
- основные показатели результативности осуществления программ развития торговой деятельности;
- порядок организации осуществления программ развития торговой деятельности и порядок контроля за их осуществлением.

Также Федеральным законом определены те основные показатели эффективности реализации муниципальных программ развития торговли. Представляется, что подробная регламентация вопросов содержания муниципальных программ и оценки их результативности на федеральном уровне является дополнительной гарантией добросовестного и эффективного исполнения таких программ.

В Федеральном законе от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»[11] рассматриваемому вопросу посвящен пп. 1 п. 3 ст. 31.3, в котором в качестве одного из полномочий муниципальных органов закреплена разработка и осуществление муниципальных про-



грамм поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций с учетом местных экономических, социальных, культурных, экологических и других особенностей.

Помимо названных выше Федеральных законов о муниципальных целевых программах также говорится в Федеральном законе от 27.07.2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» [12]. Однако кроме единоразового упоминания о возможном существовании муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности больше о них речи нет (пп. 4 п. 8 ст. 23). Несмотря на отсутствие регламентации некоторых вопросов содержания и порядка реализации муниципальных целевых программ в данной области, полагаем, что даже сам факт их закрепления в Федеральном законе должен быть расценен с позитивной стороны.

Очевидным является тот факт, что ни одна целевая программа, в том числе и муниципальная, не может быть принята и реализована без финансовых средств. Поэтому целесообразно обратиться к Бюджетному кодексу Российской Федерации [13] (далее – Бюджетный кодекс РФ) для выявления норм, регламентирующих порядок финансирования муниципальных целевых программ.

В ст. 179 Бюджетного кодекса РФ урегулированы наиболее общие вопросы (например, утверждение муниципальных программ местной администрацией посредством принятия ею муниципального правового акта; утверждение объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальных программ в законе (решении) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвержденным программой муниципальным правовым актом).

Именно в Бюджетном кодексе РФ установлено правило, согласно которому реализация муниципальных целевых программ подлежит ежегодной оценке эффективности, а по результатам такой оценки местная администрация может прекратить или изменить программу. Также местная администрация может изменить объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальной программы.

Резюмируя вышеизложенное, отметим, что одним из наиболее эффективных способов осуществления социальной и экономической политики как на государственном и региональном, так и на местном уровне, являются целевые программы. На местном уровне принимаются муниципальные целевые программы, о чем свидетельствует ряд федеральных законов. Однако в исследованных федеральных законах муниципальные целевые программы рассматриваются лишь с узко-отраслевой позиции и поэтому установленные нормативы и правила распространяются лишь на муниципальные программы, принятые в конкретной сфере (сфера торговли, экономики, политики, энергоснабжения и др.).

Несмотря на их широкое применение во многих отраслях, в настоящее время отсутствует единый нормативно-правовой акт, который регулировал бы принципиально важные аспекты функционирования муниципальных целевых программ (как, например, существует для ведомственных целевых программ).

Представляется, что такой пробел может негативно отразиться при разработке, принятии и реализации муниципальных целевых программ, когда необходим унифицированный подход к этим вопросам.

Полагаем, целесообразно будет внести изменения в ФЗ № 131, а также в законы субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы местного самоуправления, а именно включить в них такие понятия как муниципальная целевая программа, порядок ее разработки, реализации, а также порядок и формы контроля за эффективностью ее исполнения.

При исследовании любого правового института, явления, отношения важнейшей частью является освещение теоретической стороны. Это необходимо для более глубокого осмысления и понимания правовой природы исследуемого объекта.

В науке конституционного и муниципального права применение целевых программ называют программно-целевым управлением или программно-целевым методом.

Например, В.С. Рапопорт и Л.В. Родионова утверждают, что программно-целевое управление является организационной формой, применение которой необходимо для осуществления комплекса работ (программы) и подразумевает вполне определенный тип структуры. Они также говорят, что для управления программами создаются должности соответствующих руководителей, максимально сосредотачивающих на себе полную ответственность за достижение цели программы, координируют сотрудничество по программе внутри организации и за ее пределами [Рапопорт, 1976].



Некоторые ученые рассматривают программно-целевое управление как разновидность государственного управления, называя один из его методов – программно-целевой – наиболее актуальным методом переходного периода [Калинина, 2012].

Относительно программно-целевого метода такие ученые как Б.А. Райзберг и А.Г. Лобко говорят, что он является способом решения больших и сложных проблем при помощи разработки и проведения системы программных мер, направленных на цели, достижение которых обеспечивает решение наличных проблем [Райзберг, 2002]. Вместе с тем, они акцентируют внимание на том, что программно-целевой метод необходимо использовать в случае неустранимости проблемы в ходе естественной деятельности системы, а наоборот, обладает тенденцией к обострению. Поэтому, пишут ученые, следует принять специальные программные меры, сосредоточить усилия, мобилизовать ресурсные возможности в интересах решения проблемы в течение определенного срока.

По мнению другого ученого, С.В. Васильева, программно-целевой метод заключается в отборе приоритетных целей экономического, социального, научно-технического развития, разработке взаимосвязанных мероприятий по их достижению в заданные сроки с максимальной эффективностью при требуемом обеспечении ресурсами [17]. Метод включает разработку программ с учетом стратегических целей, определение путей, средств и организационных мероприятий по их достижению.

Интересной представляется позиция М.Ю. Кривошеевой, которая рассматривает программно-целевой метод в качестве метода выделения основных целей и задач социального, экономического, государственного, культурного, экологического и территориального развития, выработки взаимосогласованных мероприятий по их осуществлению в установленные сроки [17].

Программно-целевой метод в узком и широком смыслах рассматривают ученые Б.А. Райзберг, Е.П. Голубков, Л.С. Пекарский [Райзберг, 1975]:

- в широком смысле – это воздействие субъекта управления на объект управления, разрабатываемое на основе методологии системного анализа;

- в узком смысле – это лишь разработка и осуществление целевых комплексных программ различного типа.

Комплексно к определению программно-целевого метода подходит А.В. Цвикелевич, утверждая, что он позволяет реализовать настоятельную потребность в осуществлении интеграционных процессов в экономике, обусловленную, с одной стороны, возрастанием сложности, комплексности проблем устойчивого развития, требующих для своего решения эффективных межотраслевых, межведомственных, межмуниципальных взаимодействий, и, с другой – высокой степенью отраслевой и территориальной дифференциации развития производительных сил, дополняемой в условиях перехода к рыночной экономике многообразием форм собственности [21].

Несмотря на достаточно развитый понятийный аппарат, некоторые ученые все же считают, что применительно к городским и сельским муниципальным образованиям теоретических представлений о возможностях программно-целевого управления, специфике его содержания и организации не достаточно и это является причиной не полного и неэффективного внедрения программно-целевого управления на муниципальном уровне [Шашина, 2012].

Однако позволим себе не согласиться с мнением Н.С. Шашиной по той причине, что природа проблем эффективности реализации программ кроется не в теоретических разработках, а, например, в финансовых возможностях муниципального образования, в способностях органов местного самоуправления увидеть проблему и разработать эффективную программу для ее преодоления и др.

Определившись с важнейшими понятиями, без которых невозможно понять сущность целевых программ, перейдем непосредственно к их определению.

Так, по мнению ранее упомянутого А.В. Цвикелевича, целевые программы – это элемент механизма осуществления стратегии устойчивого развития страны, региона, муниципального образования, представляющий собой увязанные по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплексы научно-исследовательских, опытно-конструкторских, организационно-хозяйственных и иных мероприятий, обеспечивающих эффективное решение конкретных задач в области государственно-федеративного и муниципального строительства, научно-технического, экономического, инвестиционного, социально-демографического, внешнеэкономического, культурного, экологического, регионального и муниципального развития Российской Федерации [21].

Похожей позиции придерживаются и другие ученые: целевая программа – документ, согласованный по ресурсам, исполнителям и срокам задания на проведение научных исследований и разработок, а также других мероприятий по эффективному комплексному использованию финансовых ресурсов и развитию производительных сил в целях научного обоснования территориальных схем развития и размещения производительных сил; решения научных проблем формирования и реализации региональных целевых комплексных программ [Государственное регулирование ..., 2000].

Как уже упоминалось ранее, целевые программы бывают:

- государственные;
- региональные;
- муниципальные.

Именно муниципальные целевые программы представляют интерес в рамках исследования. Также, как и целевые программы, муниципальные целевые программы могут определяться по-разному. Так, например, по мнению Н.С. Шашинной, муниципальная целевая программа – это увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение экономических, экологических, социальных и иных проблем развития муниципальных образований.

Согласно методическим рекомендациям, данным Управлением по инвестициям Администрации города Смоленска, муниципальная целевая программа – это одно из важнейших средств решения вопросов социально-экономического развития муниципального образования и должна быть сосредоточена на реализации крупномасштабных проектов, направленных на решение проблем в сферах полномочий органов местного самоуправления [23].

Изучив существующие в науке мнения по поводу целевых программ, выделим авторские основные признаки муниципальных целевых программ:

- принимаются представительными органами местного самоуправления;
- являются документом;
- распространяются на муниципальное образование, представительный орган которого их принял;
- согласованы по срокам, исполнителям и ресурсам;
- состоят из комплекса скоординированных мероприятий, направленных на улучшение экономических, социальных, культурных, экологических и других условий жизнедеятельности муниципального образования;
- для достижения целей и выполнения задач предполагают использование научных, технических, современных, информационных и др. технологий;
- согласование финансовых, материальных и трудовых ресурсов в целях их наиболее эффективного использования;
- достижение требуемого поставленного результата в строго установленные программой сроки;
- соответствие планируемого результата с итоговым.

Полагаем, отсутствие в науке единого мнения по поводу определения муниципальной целевой программы, а также отсутствие унифицированного определения, закрепленного законодательно, отрицательно влияет на понимание субъектами разработки программ их сущности и зачастую ведет к недостижению обозначенных целей. Представляется, что принятие муниципальных целевых программ, соответствующих названным признакам – одна из гарантий их эффективного исполнения.

Обобщая вышесказанное, сформулируем авторское определение муниципальной целевой программы.

Муниципальная целевая программа – это принятый представительным органом муниципального образования и распространяющийся на всю его территорию документ, согласованный по срокам, исполнителям и ресурсам, состоящий из комплекса скоординированных мероприятий, направленных на улучшение экономических, социальных, культурных, экологических и других условий жизнедеятельности муниципального образования и использующих для этого научные, технические, современные, информационные и др. технологии, а также методы согласования финансовых, материальных и трудовых ресурсов для достижения поставленного результата в строго установленные сроки.



Список литературы References

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 5.02.2014 г. № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.
2. Постановление Правительства РФ от 15 октября 2001 г. № 728 «О федеральной целевой программе «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002-2010 годы и на период до 2015 года» // Российская газета. – 2001, 25 декабря.
3. Постановление Правительства РФ от 15 августа 2005 г. № 515 «О федеральной целевой программе «Создание системы базирования черноморского флота на территории Российской Федерации в 2005-2020 годах» // СЗ РФ. – 2005. – № 35. – Ст. 3607.
4. Постановление Губернатора Белгородской области от 2 марта 2007 г. № 37 «О территориальной программе государственных гарантий оказания жителям Белгородской области бесплатной медицинской помощи на 2007 год» // <http://www.garant.ru/hotlaw/belgorod/155066/>.
5. Постановление Правительства Белгородской области от 27 июня 2011 г. № 239-пш «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Улучшение инвестиционного климата для привлечения инвестиций в экономику Белгородской области в 2011-2015 годах» // http://belgorodinvest.com/files/pdf/Invest_klimat.pdf.
6. Решение Муниципального совета Города Валуйки и Валуйского района от 26 ноября 2010 г. № 432 «Об утверждении районной целевой программы «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства на территории муниципального района «Город Валуйки и Валуйский район» на 2011-2013 годы» // <http://val-adm.ru/programs-actions/targeted/126939-22.12.2010/>
7. Решение Муниципального совета Алексеевского муниципального района от 30 апреля 2013 г. № 4 «Об утверждении Программы социально-экономического развития Алексеевского района на 2012-2016 годы» // http://adm-alekseevka.ru/adm/index.php?option=com_content&view=category&id=19&Itemid=64
8. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (ред. от 28.12.2013 г.) // Российская газета. – 2003, 8 октября; Российская газета. – 2013, 30 декабря.
9. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013 г.) // Российская газета. – 2007, 31 июля; Российская газета. – 2013, 30 декабря.
10. Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013 г.) // Российская газета. – 2009, 30 декабря; Российская газета. – 2013, 30 декабря.
11. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 28.12.2013 г.) // Российская газета. – 1996, 24 января; Российская газета. – 2013, 30 декабря.
12. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ (ред. от 03.02.2014 г.) «О теплоснабжении» // Российская газета. – 2010, 30 июля.
13. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2013, с изм. от 03.02.2014) // Российская газета. – 1998, 12 августа; Российская газета. – 2013, 30 декабря.
14. Рапопорт В.С. Объективные предпосылки и основные положения целевого управления. – М.: Мысль, 1976. – 60 с.
15. Калинина Л.Е. Программно-целевой метод как метод государственного управления // Российская юстиция. – 2012. – № 12. – С. 36-37.
16. Райзберг Б.А. Программно-целевое планирование и управление. – М.: Инфра-М, 2002. – 163 с.
17. http://www.ock.ru/menedzhment_i_trudovye_otnosheniya/municipalnye_celevye_programmy_por_yadok.html
18. Райзберг Б.А. Системный подход в перспективном планировании. – М.: Экономика, 1975. – 269 с.
19. Цвикилевич А.В. Совершенствование управления развитием муниципального образования // <http://www.rae.ru/monographs/93-3168>
20. Шапина Н.С. Муниципальные целевые программы: проблемы разработки и эффективной реализации // Власть и упр. На Востоке России. – 2012. – № 1. – С. 16-22.
21. Цвикилевич А.В. Совершенствование управления развитием муниципального образования // <http://www.rae.ru/monographs/93-3168>
22. Государственное регулирование экономики: курс лекций // под общей редакцией Н.Б.Антоновой. – Мн.: ООО Мисанта, 2000. – 333 с.
23. www.smoladmin.ru/invest/zakonodat/files/metod.doc