

УДК 347.73

**К ВОПРОСУ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА  
ПРИ РАЗРАБОТКЕ И ПРИНЯТИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ  
(НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА г. НИЖНЕГО НОВГОРОДА)**

© 2017 г.

**О.И. Лютова**

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

lutova.olga@mail.ru

*Поступила в редакцию 01.11.2017*

Исследуются вопросы разработки и принятия муниципальных программ в бюджетном процессе органов местного самоуправления с точки зрения его соответствия принципам и нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации на примере бюджетного законодательства города Нижнего Новгорода. Приведен анализ содержания ряда принципов бюджетного процесса для установления соответствия их содержанию конкретных положений муниципального бюджетного законодательства с целью обеспечения открытости (прозрачности) бюджетного процесса органа местного самоуправления и недопустимости необоснованного расхода бюджетных средств.

*Ключевые слова:* бюджетный процесс, государственные (муниципальные) программы, план реализации государственной (муниципальной) программы, принцип единства организации и функционирования бюджетной системы, принцип самостоятельности бюджетов, бюджетное финансирование.

Одним из неизменно актуальных вопросов бюджетного права является обеспечение открытости бюджетных показателей на различных его стадиях, что касается, в том числе, и расходов, осуществляемых в виде государственных (муниципальных) программ.

Как известно, на основании Постановления Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» [1] была установлена концепция реформирования бюджетного процесса, реализуемая в настоящее время в бюджетном законодательстве. Этот нормативный акт предусматривает жесткую увязку обязательств, принимаемых публично-правовым образованием на основании закона, иного нормативного правового акта или договора (соглашения), с обеспеченностью их достаточным бюджетным финансированием. По справедливому замечанию М.В. Кустовой, в связи с внедрением бюджетных механизмов, ориентированных на результативное вложение публичных финансовых ресурсов, особое значение приобретает совершенствование программно-целевых методов бюджетного планирования [2, с. 146].

Конкретные правила разработки и принятия государственных и муниципальных программ установлены прежде всего Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ). Согласно п. 1 ст. 179 БК РФ государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы утверждаются соответственно Правительством Рос-

сийской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования. Сроки реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъекта Российской Федерации, муниципальных программ определяются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования в устанавливаемом ими порядке. Порядок принятия решений о разработке государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъекта Российской Федерации, муниципальных программ и формирования и реализации указанных программ устанавливается соответственно нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования [3].

На федеральном уровне такой порядок установлен Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» [4]. Согласно подпункту «л» пункта 8 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации государственная

программа содержит план реализации государственной программы на очередной финансовый год и плановый период.

При этом реализация государственной программы осуществляется в соответствии с планом реализации государственной программы (далее – план реализации), содержащим перечень наиболее важных, социально значимых контрольных событий государственной программы, в том числе предусмотренных поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также «дорожными картами», с указанием их сроков (пункт 28 Порядка). Фактически план реализации представляет собой информацию в виде таблицы, в которой указаны конкретные мероприятия и их фактическая «стоимость», что позволяет оценить план реализации как единственный документ, из которого можно получить достаточную информацию о тратах из бюджета на вполне конкретные мероприятия, запланированные в государственной (муниципальной) программе в общем виде. В связи с этим считаем принципиальным принятие подобного документа (плана реализации) именно на стадии рассмотрения проекта бюджета, что даст возможность как депутатам законодательного (представительного) органа, так и общественности адекватно оценить общую сумму затрат, планируемую к тратам на основании реализации государственной (муниципальной) программы.

Однако на уровне местного самоуправления складывается достаточно спорная ситуация правового регулирования разработки и принятия муниципальных программ, а также порядка и сроков принятия планов реализации муниципальных программ.

Например, в муниципальном образовании г. Нижний Новгород действует ст. 71 Устава г. Нижнего Новгорода [5], где установлено, что определение участников бюджетного процесса, порядок составления проекта бюджета города Нижнего Новгорода, порядок рассмотрения и утверждения бюджета города Нижнего Новгорода, порядок внесения в него изменений и дополнений, порядок исполнения бюджета города Нижнего Новгорода, осуществления контроля за его исполнением, порядок составления и утверждения отчета об исполнении бюджета города Нижнего Новгорода определяются правовым актом городской думы города Нижнего Новгорода с учетом требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким правовым актом городской думы является решение городской думы города Нижне-

го Новгорода от 29 мая 2013 г. № 79 «О Положении о бюджетном процессе в городе Нижнем Новгороде» [6], в силу статьи 6 которого формирование расходов бюджета города Нижнего Новгорода осуществляется на основании утвержденных администрацией города Нижнего Новгорода муниципальных программ, не включенных в муниципальные программы направленной деятельности органов местного самоуправления города Нижнего Новгорода, органов администрации города Нижнего Новгорода и (или) расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств бюджета города Нижнего Новгорода.

Требования к содержанию муниципальных программ установлены Порядком разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ города Нижнего Новгорода, утвержденным постановлением администрации города Нижнего Новгорода от 8 апреля 2014 г. № 1228 (далее – Порядок разработки муниципальных программ) [7]. Пп. 11 п. 1.2 Порядка разработки муниципальных программ установлено, что планом реализации муниципальной программы является полный перечень мероприятий, входящих в основные мероприятия муниципальной программы (подпрограммы – при наличии), с указанием ответственных за реализацию мероприятий, сроков выполнения, объемов бюджетных ассигнований и средств, привлекаемых из других источников, а также ожидаемых непосредственных результатов реализации мероприятий на конец финансового года. Согласно пункту 7.2 реализация муниципальной программы осуществляется путем выполнения мероприятий плана реализации муниципальной программы. План реализации муниципальной программы составляется в целях обеспечения эффективного мониторинга и контроля за реализацией мероприятий муниципальной программы. План реализации ежегодно не позднее 15 рабочих дней со дня официального опубликования решения городской думы города Нижнего Новгорода о бюджете города на очередной финансовый год и плановый период разрабатывается ответственным исполнителем совместно с соисполнителями, обеспечивающими реализацию соответствующих мероприятий, по форме согласно приложению № 2 к настоящему Порядку и направляется в департамент экономического развития для сведения.

Таким образом, в муниципальных нормативно-правовых актах г. Нижнего Новгорода, регулирующих бюджетный процесс в городе Нижнем Новгороде, так же как и на уровне бюджетного законодательства Российской Федерации, используется термин «план реализации». Одна-

ко, в отличие от федерального бюджетного законодательства, нормативные акты г. Нижнего Новгорода переводят план реализации на следующую стадию бюджетного процесса – исполнения бюджета, что означает невозможность оценки этого документа с точки зрения адекватности общего финансирования в рамках муниципальной программы плану конкретных мероприятий, поэтому принятие плана реализации должно происходить параллельно с разработкой основного документа – бюджета муниципального образования, в котором указывается общая сумма расходов, направляемых на финансирование муниципальной программы. При этом в бюджетном законодательстве г. Нижнего Новгорода не предусмотрено принятие иных документов, позволяющих адекватно оценить общий объем запрашиваемых средств на реализацию муниципальной программы, анализируя «стоимость» конкретных реализационных действий.

Традиционно, мотивируя логичность структуры бюджетного законодательства г. Нижнего Новгорода, представители органов местного самоуправления апеллируют к положениям ст. 31 БК РФ, в которой говорится о принципе самостоятельности бюджетов. Как представляется, указанная норма не относится к вопросу определения правовой формы документа, которым утверждается порядок принятия решений о бюджетных обязательствах муниципального образования, а также порядок реализации таких документов. Полагаем, что ст. 31 БК РФ должна быть истолкована буквально, что предполагает наличие у муниципального образования права на собственные доходы, осуществление расходов в соответствии со своими обязательствами. «Право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления» (ст. 31 БК РФ) означает исключительно невозможность вмешательства в бюджетный процесс, реализуемый одними органами власти или местного самоуправления в отношении другого государственного (муниципального) органа.

При этом БК РФ также устанавливает в ст. 29 принцип единства бюджетной системы Российской Федерации, согласно которой установлено «единство форм бюджетной документации и бюджетной отчетности», что предполагает (в совокупности толкования ст. 29 и 31 БК РФ), что бюджетная документация и отчетность

с точки зрения ее формы должна быть единой, несмотря на уровень органа власти или управления, а содержанием она наполняется разным в зависимости от того, какой орган власти или управления осуществляет бюджетный процесс. Именно поэтому и отсутствуют императивные требования относительно формы (структуры) нормативных актов, опосредующих бюджетный процесс на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Свобода для них заключается не в процедурных вопросах, а в том, что никто не может изъять их доходы или вмешаться в ход самого этого процесса. В связи с этим считаем законным единственным вариантом структурирования бюджетного законодательства муниципального уровня – использование Постановления Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» в качестве «модельного» акта, обеспечивающего реализацию принципа единства бюджетной системы.

#### *Список литературы*

1. Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2004. № 22. Ст. 2180.
2. *Финансовое право: Учебное пособие* / Под ред. Н.А. Шевелевой, М.В. Кустовой. СПб.: Питер, 2014.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. № 31. Ст. 3823.
4. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2010. № 32. Ст. 4329.
5. Постановление Городской Думы города Нижнего Новгорода от 23 ноября 2005 г. № 91 «Об Уставе города Нижнего Новгорода». [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).
6. Решение Городской Думы города Нижнего Новгорода от 29 мая 2013 г. № 79 «О Положении о бюджетном процессе в городе Нижнем Новгороде». [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).
7. Постановление Администрации города Нижнего Новгорода от 8 апреля 2014 г. № 1228 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ города Нижнего Новгорода». [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

**ON THE IMPLEMENTATION OF BUDGETARY PROCESS PRINCIPLES IN THE DEVELOPMENT  
AND ADOPTION OF MUNICIPAL PROGRAMS  
(ON THE EXAMPLE OF NIZHNY NOVGOROD LEGISLATION)**

*O.I. Lyutova*

The problems of development and adoption of municipal programs in the budgetary process of local self-government bodies are examined from the point of view of its compliance with the principles and norms of the Budget Code of the Russian Federation using the example of the budget legislation of the city of Nizhny Novgorod. We present the results of our analysis of the contents of a number of the budgetary process principles for determining the compliance of their content with specific provisions of the municipal budget legislation aimed at ensuring openness (transparency) of the budgetary process in local government bodies and avoiding unreasonable expenditure of budgetary funds.

*Keywords:* budgetary process, state (municipal) programs, plan for the implementation of the state (municipal) program, principle of unity of organization and functioning of the budgetary system, principle of budget independence, budgetary financing.

*References*

1. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22 maya 2004 g. № 249 «O merah po povysheniyu rezul'tativnosti byudzhetnyh raskhodov» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2004. № 22. St. 2180.
2. Finansovoe pravo: Uchebnoe posobie / Pod red. N.A. Shevelevoj, M.V. Kustovoj. SPb.: Piter, 2014.
3. Byudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31 iyulya 1998 g. № 145-FZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 1998. № 31. St. 3823.
4. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 2 avgusta 2010 g. № 588 «Ob utverzhdenii Poryadka razrabotki, realizacii i ocenki ehffektivnosti gosudarstvennyh programm Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2010. № 32. St. 4329.
5. Postanovlenie Gorodskoj Dumy goroda Nizhnego Novgoroda ot 23 noyabrya 2005 g. № 91 «Ob Ustave goroda Nizhnego Novgoroda». [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).
6. Reshenie Gorodskoj Dumy goroda Nizhnego Novgoroda ot 29 maya 2013 g. № 79 «O Polozhenii o byudzhetnom processe v gorode Nizhnem Novgorode». [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).
7. Postanovlenie Administracii goroda Nizhnego Novgoroda ot 8 aprelya 2014 g. № 1228 «Ob utverzhdenii Poryadka razrabotki, realizacii i ocenki ehffektivnosti municipal'nyh programm goroda Nizhnego Novgoroda». [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).