**Дипломная работа**

***«Формы и методы бюджетного регулирования»***

***(на примере правоохранительных органов)***

***С О Д Е Р Ж А Н И Е:***

Введение 3

Глава 1. Теоретические, методологические и правовые вопросы бюджетного регулирования 6

1.1.Основы и принципы функционирования бюджетной системы Российской Федерации 6

1.1.1. Бюджетная система Российской Федерации 6

1.1.2.Сущность бюджетного регулирования 10

1.1.3.Принципы функционирования бюджетной системы Российской Федерации 16

1.2. Формы и методы бюджетного регулирования 22

1.2.1.Обзор форм и методов бюджетного регулирования 22

1.2.2. Револьверное финансирование (метод переходящих расходов) 30

1.2.3. Программно-целевое финансирование 31

1.3.Методики выделения финансовой помощи регионам 34

1.4.Зарубежный опыт бюджетного регулирования 42

Глава 2. Анализ практики бюджетного регулирования в системе органов внутренних дел, судебной и уголовно-исполнительной системах 49

2.1. Экономический подход к производству правопорядка 49

2.1.1.Правопорядок как экономическое благо 49

2.1.2.Структура производства правопорядка как экономического блага 51

2.2.Методы бюджетного регулирования системы правопорядка 55

2.2.1. Актуальные вопросы финансирования системы правопорядка 55

2.2.2.Методы бюджетного регулирования судебной системы 60

2.2.3.Финансы уголовно-исполнительной системы 64

2.2.4.Методы бюджетного регулирования в системе органов внутренних дел 70

2.3.Анализ практики бюджетного регулирования РУВД Центрального района г. Санкт-Петербурга 75

Заключение 82

Список литературы 86

Приложения 90

# Введение

***Актуальность темы дипломного исследования***. Формирование механизма эффективного бюджетного регулирования в России представляет собой сложный процесс, связанный с преодолением юридических, социально-экономических, организационных, психологических и иных трудностей. На современном этапе реформирования бюджетной сферы требуется дальнейшая теоретическая разработка стадий бюджетного процесса, в то же время необходимы практические рекомендации по его совершенствованию и оптимизации.

Важнейшим качеством бюджетной системы страны с точки зрения, как правовых установлений, так и экономического содержания является ее целостность. Ни один из уровней этой системы не может считаться важнее другого: каждому отводится своя роль, и любой из них не заменим в едином механизме финансового обеспечения жизнедеятельности государства. Но в нынешней российской ситуации явным фаворитом выступает федеральный бюджет, к которому прикован основной политический и научный интерес, в несколько меньшей степени привлекают внимание проблемы региональных бюджетов, да и то в контексте их взаимодействия с тем же федеральным бюджетом.

Достоинством бюджетного регулирования в условиях демократичной политической системы является его открытость и гласность, невозможность для государства пренебречь общественным мнением и интересами всех участников бюджетного процесса.

В ходе мобилизации в бюджет денежных средств затрагиваются интересы большого числа субъектов, выступающих в качестве налогоплательщиков и плательщиков сборов. Заинтересованы в выгодном для них распределении и получатели бюджетных средств, которым определенная часть средств выделяется в порядке бюджетного регулирования.

Эффективность бюджетного регулирования во многом зависит от его правового и научно-методического обеспечения, учета зарубежного опыта в бюджетной сфере, оптимальности организации стадий, успешности социально-экономического развития в целом, а также иных объективных и субъективных факторов.

Актуальность изучения проблемы бюджетного регулирования обусловлена также тем обстоятельством, что в последние годы субъекты Российской Федерации получают все больше полномочий, в первую очередь в сфере социальной политики, однако этот положительный процесс не сопровождается соответствующим расширением финансовых возможностей. Вследствие этого переданные в ведение региональных властей права не реализуются полностью, что в свою очередь обостряет социальную напряженность, усиливает противоречия между федеральными и региональными структурами власти, поддерживает региональный сепаратизм. В конечном счете это опасно для федеративного государства. Поэтому упорядочение финансовой поддержки субъектов РФ и межбюджетных отношений в целом является важным условием дальнейшего углубления экономических реформ и укрепления российской государственности на основе принципов демократии и федерализма.

Отсутствие эффективных стимулов повышения доходности территориальных бюджетов привело к появлению большого числа хронически дотационных территорий. С другой стороны, плановое выравнивание территориальных (в том числе республиканских) бюджетов за счет дотаций и субвенций создало у региональных органов власти иждивенческие настроения и не способствует развитию их хозяйственной инициативы.

Негативное влияние имеет преимущественное финансирование отраслевых приоритетов по сравнению с приоритетами территориальными. Оно ведет к усугублению диспропорций в уровне социально-экономического развития республик и других субъектов Федерации.

Наконец, свою лепту внесло и многолетнее командное перераспределение национального дохода между регионами, что усугубило неравенство территорий по уровню и динамике бюджетной обеспеченности населения.

Много вопросов в современной теории и практике существует относительно методов регулирования государственного сектора, в том числе сектора правоохранительных услуг. Вместе с тем, представление о правопорядке как об экономическом благе, производимом в ограниченном количестве, совершенно необходимо для осмысленного и реалистичного подхода к анализу эффективности существующей системы его поддержания, к планированию ее деятельности и к ее реформированию. К сожалению, этот аспект правопорядка зачастую выпадает из публичного дискурса, по крайней мере в России.

Все эти факторы в совокупности предопределили ***цель дипломной работы***, которая состоит в анализе форм и методов бюджетного регулирования в России на современном этапе экономического развития.

В ***задачи работы*** входит:

1. раскрыть сущность бюджетного регулирования;
2. охарактеризовать формы, методы и методики бюджетного регулирования;
3. показать специфику бюджетного регулирования в секторе правоохранительных услуг; осуществить анализ форм и методов бюджетного регулирования в системе органов внутренних дел, судебной и уголовно-исполнительной системах;
4. проанализировать практику бюджетного регулирования на примере РУВД Центрального района г. Санкт-Петербурга;
5. обобщить результаты исследования и сформулировать предложения и рекомендации.

***Теоретической и информационной основой работы*** послужили труды отечественных и зарубежных специалистов в сфере бюджетного регулирования, публикации по вопросам финансирования бюджетной сферы, законодательные, нормативные, в том числе ведомственные акты Российской Федерации, материалы о деятельности ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области, РУВД Центрального района г. Санкт-Петербурга.

# Глава 1. Теоретические, методологические и правовые вопросы бюджетного регулирования

## 1.1.Основы и принципы функционирования бюджетной системы Российской Федерации

### 1.1.1. Бюджетная система Российской Федерации

Традиционно под *бюджетной системой* понимают основанную на экономических отношениях и государственном устройстве, регулируемую нормами права совокупность бюджетов различных территориальных уровней.[[1]](#footnote-1)

Нормы бюджетного права содержатся в Конституции Российской Федерации. Статьи 71 и 72 определяют компетенцию Российской Федерации и сферу совместной деятельности РФ и ее субъектов в области бюджета. В Конституции РФ установлен порядок рассмотрения, утверждения бюджета (статьи 101, 104, 106, 114 и др.).

Бюджетное право рассматривается в отечественной правовой доктрине как подотрасль финансового права, как его составная часть[[2]](#footnote-2).

В юридической науке преобладает мнение, что *предметом финансового права* являются общественные отношения, возникающие в ходе образования, распределения и использования государством финансовых фондов (финансовых ресурсов) в целях покрытия своих затрат на выполнение задач по реализации социально-экономических, оборонных и иных программ[[3]](#footnote-3). *Метод финансового права* характеризуется использованием императивных норм, властных предписаний, юридическим неравенством субъектов финансовых отношений, сочетающимся с методом рекомендаций и согласования[[4]](#footnote-4).

Бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из Бюджетного Кодекса Российской Федерации, принятого Государственной Думой 17 июля 1998 г. и утвержденного Федеральным Законом № 145-ФЗ от 31 июля 1998 г.[[5]](#footnote-5), и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации на соответствующий год, нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправ­ления о местных бюджетах на соответствующий год и иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов представительных органов местного само­управ­ления.

Бюджетный кодекс Российской Федерации представляет собой объемный нормативный акт, состоящий из 5 частей, 28 глав и 307 статей. В нем нашли отражение практически все стороны бюджетных правоотношений, в частности: структура бюджетной системы, все стадии бюджетного процесса, вопросы ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Кроме того, к числу несомненных достоинств Бюджетного кодекса следует отнести то, что подавляющее большинство его норм являются нормами прямого действия и не требуют конкретизации в подзаконных актах.

Статья первая Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает, что к бюджетным правоотношениям относятся отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществление государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, а также отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением.

Центральное место в финансовой системе страны занимает *государственный бюджет* – самый крупный денежный фонд, который использует правительство для финансирования своей деятельности.[[6]](#footnote-6)

В юридической и экономической литературе понятие «бюджет» (от англ. budget – сумка, кошелек) рассматривается в разных аспектах.

Бюджет определяется как экономическая категория, то есть совокупность экономических отношений, возникающих в процессе создания, распределения и использования государственного централизованного фонда денежных средств.

Как правовая категория, бюджет - это основной финансовый план государства, роспись его доходов и расходов.

С точки зрения профессора Н.И.Химичевой, в правовом аспекте *бюджет* можно понимать как основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда государства или муниципального образования, утверждаемый соответствующим представительным органом государственной власти или местного самоуправления. Данный финансовый план закрепляет юридические права и обязанности участников бюджетных отношений.[[7]](#footnote-7)

Согласно статьи 6 Бюджетного Кодекса Российской Федерации бюджет определяется как форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней:

🢥первый уровень - федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды;

🢥второй уровень - бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

🢥третий уровень - местные бюджеты.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления либо в порядке, установленном уставами муниципальных образований.

В современной России основным источником наполнения доходной части бюджета являются налоги, таможенные платежи (таможенная пошлина, налоги, таможенные сборы и другие платежи, взимаемые в установленном порядке таможенными органами).

Законодательство Российской Федерации о налогах и сборах состоит из Налогового Кодекса и других законодательных нормативных актов, направленных на регулирование сферы налогообложения в Российской Федерации[[8]](#footnote-8). Налоговый Кодекс устанавливает систему налогов, взимаемых в федеральный бюджет, а также общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации.

Наиболее острой проблемой является низкий уровень собираемости налогов.

На протяжении многих лет задания по исполнению доходной части федерального бюджета не выполнялись. По данным Министерства по налогам и сборам Российской Федерации поступления в бюджетную систему страны составляют около 60% бюджетных заданий.[[9]](#footnote-9)

На современном этапе приоритетами правовой политики российского государства в бюджетной сфере являются: стремление к четкому законодательному разграничению бюджетных полномочий между различными уровнями власти; созданию финансово прозрачного механизма межбюджетных отношений: обеспечение закрепления на долгосрочной основе за региональными и местными бюджетами доходов от поступления из определенных налоговых источников; внедрению современных методов оценки рациональности бюджетных расходов, разработке научных методов оценки эффективности затрат государственных средств; устранению излишней асимметрии бюджетного федерализма.

Развитие и укрепление собственной доходной базы региональных и местных бюджетов должно оптимально сочетаться в условиях большого разнообразия регионов и стоящих перед ними задач с нарастанием масштабов и интенсивности перераспределительных финансовых процессов.

### 1.1.2.Сущность бюджетного регулирования

*Основой бюджетного регулирования* является закрепление источников доходов за бюджетами разного уровня.[[10]](#footnote-10)

*Бюджетное регулирование* - это процесс обеспечения сбалансированности (уравнивания доходов с расходами) каждого бюджета, входящего в состав бюджетной системы страны.

В области регулирования бюджетных правоотношений к ведению Российской Федерации относятся:

🢥установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации;

🢥разграничение налогов и других доходов между уровнями бюджетной системы, а также распределение, в порядке межбюджетного регулирования, доходов от федеральных налогов и сборов, иных доходов федерального бюджета между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;

🢥разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;

🢥определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;

🢥определение основ формирования доходов, осуществления расходов из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;

🢥определение основ осуществления государственных и муниципальных заимствований, а также основ управления государственным и муниципальным долгом;

🢥установление порядка составления и рассмотрения проекта федерального бюджета, утверждение и исполнение федерального бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление отчетности об исполнении и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

🢥составление и рассмотрение проекта федерального бюджета, утверждение и исполнение федерального бюджета, осуществление контроля за его исполнением и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

🢥установление федеральными законами порядка осуществления заимствований Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, управление долгом Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

🢥осуществление государственных заимствований Российской Федерации и предоставление кредитов иностранным государствам, а также управление государственным долгом Российской Федерации;

🢥установление порядка формирования доходов федерального бюджета бюджетов государственных внебюджетных фондов;

🢥осуществление расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

🢥установление порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам;

🢥предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам;

🢥установление общих принципов и условий предоставления бюджетных кредитов;

🢥установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг;

🢥утверждение бюджетной классификации Российской Федерации;

🢥установление единых форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;

🢥формирование, обеспечение погашения и обслуживание внешнего долга, определение перечня и порядка осуществления государственных внешних заимствований;

🢥определение перечня и порядка формирования государственных внебюджетных фондов, управление их деятельностью;

🢥установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

*Участниками бюджетного процесса являются:*

🢚Президент Российской Федерации;

🢚органы законодательной (представительной) власти;

🢚органы исполнительной власти;

🢚органы денежно-кредитного регулирования;

🢚органы государственного и муниципального финансового контроля;

🢚государственные внебюджетные фонды;

🢚главные распорядители и распорядители бюджетных средств;

🢚иные органы, на которые законодательством Российской Федерации возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия.

Участниками бюджетного процесса также являются бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов.

Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерациидолжно базироваться на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного само­управления с учетом имеющихся финансовых воз­можностей вправе увеличивать нормативы финан­совых затрат на оказание государственных, муници­пальных услуг.

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на *текущие расходы* и *капитальные расходы*.

*🡆Капитальные расходы бюджетов* - часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включающая статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам, расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроиз­вод­ством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, другие расходы бюджета, включенные в капитальные расходы бюджета в соответствии с экономической клас­сификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

*🡆Текущие расходы бюджетов* - часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы.

Процесс бюджетного регулирования начинается с того, что все виды государственных расходов распределяются по различным звеньям и уровням бюджетной системы. Например, устанавливается, что судебная система будет финансироваться за счет федерального бюджета, а милиция общественной безопасности - будет содержаться за счет бюджетов субъектов Российской Федерации. Одновременно все виды бюджетных доходов также распределяются по различным звеньям бюджетной системы.

Для понимания сущности бюджетного регулирования необходимо также раскрыть значение таких категорий, как «профицит бюджета» и «дефицит бюджета».

*Профицит* *бюджета* - это превышение доходов бюджета над его расходами.

*Дефицит* *бюджета* - это превышение расходов бюджета над его доходами.

Дефицит бюджета является отрицательным фактором, профицит - рассматривается как положительное явление, поскольку оно свидетельствует о финансовом благополучии государства и нормальной организации бюджетного планирования.

Смысл бюджетного регулирования заключается в следующем.

При разработке бюджетов на очередной год, на всех уровнях бюджетной системы производится подсчет ожидаемых доходов и планируемых расходов каждого из бюджетов. Проблем не возникает, если доходы превышают расходы, т. е. ожидается профицит бюджета. Тогда в пределах допустимого можно несколько увеличить расходы. Сложности возникают, когда доходы не покрывают расходов (дефицит бюджета). Решить эту проблему в принципе можно двумя путями: увеличить доходы или уменьшить расходы. Для федерального бюджета главными способами увеличения доходов выступало либо увеличение размера налоговых поступлений (путем введения новых налогов или увеличения налоговых ставок по уже существующим), либо размещение государственного займа (как внутреннего, так и внешнего). Конечно, в распоряжении государства остается и такой способ, получения дополнительного бюджетного дохода, как эмиссия. Но все эти способы увеличения бюджетных доходов имеют известные пределы: увеличение налогового бремени приводит к замедлению темпов экономического развития, вызывает раздражение, а то и прямое сопротивление общества; займы чреваты тем, что их нужно рано или поздно возвращать (да еще с процентами), и тогда они превращаются из дохода в расход, увеличивая нагрузку на бюджет; эмиссия дезорганизует денежную систему, порождают инфляцию, обесценивает национальную денежную единицу. Поэтому для федерального бюджета в данной ситуации наиболее приемлем такой метод бюджетного регулирования, как сокращение бюджетных расходов.

Несколько в другом положении находятся бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты: закрепленных за этими бюджетами доходов заведомо не хватает для покрытия их расходов. Собственно в разграничение доходов и расходов между федеральным бюджетом, бюджетом субъекта Российской Федерации и местным бюджетом заложен именно этот принцип. Возможности же по увеличению собственных доходов у этих бюджетов весьма невелики. Поэтому включаются «в работу» механизмы бюджетного регулирования (Приложение 1).

В системе бюджетного федерализма должны функционировать три важнейших финансовых механизма: механизм распределения расходных полномочий; механизм распределения налоговых полномочий и налоговой базы; механизм бюджетных трансфертов, обеспечивающих итоговую сбалансированность всех уровней бюджетной системы. Если эти механизмы неэффективны, то принципы и цели взаимодействия бюджетов не могут быть реализованы в полной мере.

### 1.1.3.Принципы функционирования бюджетной системы Российской Федерации

В основе бюджетного регулирования лежат определенные принципы, основополагающие идеи, реализация которых позволяет правильно составить, утвердить и исполнить бюджет, чтобы финансовые средства использовались максимально эффективно для государства и общества.

Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Таможенный кодекс Российской Федерации и другие нормативные акты создают *систему финансового регулирования*, устанавливают общие принципы бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации, служат совершенствованию налогового администрирования, системы контроля за соблюдением налоговой дисциплины, упорядочению системы ответственности за налоговые правонарушения.

Общие принципы функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, основы бюджетного процесса в Российской Федерации, основания и виды ответственности устанавливает Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Общие принципы для бюджетной системы закреплены в статье 28 Бюджетного Кодекса РФ:

√ единство бюджетной системы РФ (ст. 29);

√ разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ (ст. 30);

√ самостоятельности бюджетов (ст. 31);

√ полноты отражения доходов и расходов бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов (ст. 32);

√ сбалансированности бюджета (ст. 33);

√ эффективности и экономности использования бюджетных средств (ст. 34);

√ общего (совокупного) покрытия расходов бюджета (ст. 35);

√ гласности (ст. 36);

√ достоверности бюджета (ст. 37);

√ адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 38).

Так, принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ предусматривает закрепление соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Самостоятельность бюджетов обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом определить направления их использования. Сосредоточение финансовых ресурсов в бюджетах разных уровней позволяет органам государственной власти и управления иметь финансовую базу для реализации своих полномочий[[11]](#footnote-11). При этом, важно, чтобы доходная и расходная части бюджетов по своему составу находились в полном соответствии с разграничением функций органов государственной власти по уровням управления.

Принцип полноты требует отражения в бюджете всех доходов и расходов, точного обоснования дополнительного привлечения средств. Все намерения по осуществлению расходов должны быть открыты для конкуренции за бюджетные средства с другими представлениями и принятия альтернативных решений.

Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Правовое регулирование бюджетного процесса должно обеспечивать необходимую для принятия бюджета и его исполнения степень детализации поведения участников процессуальных правоотношений и быть рациональным, эффективным.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов означает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Это предусматривает отказ по возможности от использования целевых бюджетных и внебюджетных фондов, поскольку только в таких условиях можно добиться оптимальной расстановки приоритетов среди многочисленных потребностей в расходах, обеспечить финансовую прозрачность бюджета и правильность принимаемых решений в сфере финансовой политики.

Принцип гласностипредполагает прозрачность бюджета, что означает соблюдение следующих требований:

⌂ предварительного обсуждения проектов бюджета на открытых заседаниях парламента;

⌂ обязательного опубликования утвержденных бюджетов после принятия закона о них, а также отчетов об исполнении бюджетов;

⌂ сообщения о ходе исполнения бюджетов в течение года;

⌂ публикацию отчета об исполнении бюджета.

Достоверностьпроявляется в надежности показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичности расчета доходов и расходов бюджета. Этот принцип осуществляется тем лучше, чем острее конкуренция за бюджетные средства и чем полнее взаимный контроль сторонников альтернативных направлений использования средств. Также большое значение имеет наличие полной информации о результатах исполнения бюджета в текущем финансовом году.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что финансовые ресурсы выделяются конкретно-определенным получателям с обозначением целей их расходования.

Еще одним принципом бюджетного регулирования является принцип ежегодности бюджета, из чего вытекает цикличность бюджетного процесса в целом. Годовой бюджет составляется на один финансовый год, который соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря. Составление и принятие проекта бюджета обязательно до начала финансового года. Принцип ежегодности дает возможность внести коррективы в социально-экономические прогнозы, учесть тенденции развития рыночной экономики, изменения в темпах роста производства, национального дохода.

Соблюдение правила о ежегодности бюджета позволяет своевременно подвести итоги и составить отчет об исполнении бюджета, сделать бюджетную деятельность более финансово прозрачной, обеспечить эффективный контроль за потоками бюджетных средств.

Принцип публичности и гласности бюджетного процесса предполагает предоставление возможности для общественности и представителей государства обсудить проект бюджета. Широкое обсуждение проектов бюджета, их обязательное опубликование после их принятия, а также отчетность исполнительных органов власти перед представительными органами власти об исполнении бюджета служат обеспечению финансовой прозрачности бюджетной деятельности в государстве. Гласность помогает исполнить бюджет реально и с наименьшими потерями. Гласным должно быть и отклонение от бюджета.

В случае принятия решения об отклонении проекта бюджета или о неутверждении отчетов об исполнении бюджетов в средствах массовой информации должны быть опубликованы необходимые сведения о причинах принятия такого решения.

В настоящее время в Российской Федерации существует достаточное количество нормативных актов, которые используют термин «прозрачность» применительно к бюджетным процессуальным отношениям. В частности, в заявлении Правительства РФ и Центрального банка о политике экономической и финансовой стабилизации, утвержденном постановлением Правительства РФ от 20 июля 1998 года № 851 говорится о повышении прозрачности деятельности естественных монополий операций Центрального банка, органов власти субъектов РФ.

Важным для бюджетного процесса является принцип специализации бюджетных показателей, который означает, что в основе, как составления, так и исполнения бюджета лежит единая бюджетная классификация. Бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации составляются по единой бюджетной классификации – с обязательной группировкой доходов и расходов по общим признакам, присвоением отдельным разделам бюджета точных наименований и порядковых номеров.

Принцип специализации показателей бюджета осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса.

*Бюджетная классификация* - специальный юридический акт, организующий бюджетную деятельность финансовых органов.

Следует отметить, что как специфический объект регулирования госсектор не обозначен в бюджетной классификации ни в части доходов, ни в части расходов. Все имеющиеся в Бюджетном кодексе РФ виды расходных классификаций госбюджета (функциональная, экономическая и ведомственная) не содержат распределения ресурсов по формам собственности, и на основе существующих методик невозможно оценить средства, направляемые непосредственно в госсектор. Можно лишь составить частичное представление на основе анализа статей бюджетной классификации.

Так, при рассмотрении функциональной классификации становится очевидным, что ни одна из расходных статей (даже таких, как государственное и местное самоуправление или национальная оборона) не может быть полностью отнесена к госсектору, а методики определения его доли внутри статей функциональной классификации пока не существует.

Экономическая классификация также не дает оснований для отнесения хотя бы отдельных ее статей только к госсектору. Перечень прямых получателей бюджетных средств хотя и состоит из государственных организаций, однако дальнейшее распределение этих ресурсов предполагает участие в процессе исполнения бюджета предприятий и других форм собственности.

Вместе с тем, благодаря развитию системы *Федерального казначейства* появилась возможность получать информацию об исполнении федерального бюджета практически по всем разделам бюджетной классификации (в том числе по прямым расходам) в региональном разрезе.

Федеральное казначейство было создано в составе Минфина России. Его становление и развитие происходило на основании указа Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О Федеральном казначействе», постановлений Правительства РФ от 27 августа 1993 г. № 864 «О Федеральном казначействе Российской Федерации» (утвердившем Положение о Федеральном казначействе) и от 28 августа 1997 г. № 1082 «О мерах по ускорению перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета» и последующих нормативно-правовых актов.

Федеральное казначейство состоит из Главного управления Федерального казначейства (ГУФК), являющегося структурным подразделением центрального аппарата Минфина России на правах департамента, подчиненных ему управлений Федерального казначейства (УФК) по субъектам Федерации и территориальных органов Федерального казначейства (ОФК) в городах, районах и районах в городах.[[12]](#footnote-12)

Выбор из имеющегося перечня методов бюджетного регулирования госсектора определяется на стыке потребностей и возможностей развития. При определении размеров, направлений, конкретных объектов и механизмов бюджетного финансирования госсектора нужно принимать во внимание его возможности в процессе создания и увеличения ВВП, однако система государственных приоритетов в распределении ресурсов между государственным и частным (смешанным) секторами экономики и внутри собственно госсектора на сегодняшний день отсутствует.

Вместе с тем, как справедливо считают специалисты,[[13]](#footnote-13) четкое разграничение частных, общественных и смешанных благ является предпосылкой для разработки рациональной бюджетной стратегии регулирования госсектора, позволяет определить границы, формы и методы участия государства в управлении его экономикой.

Рассмотрим эти формы и методы более подробно.

## 1.2. Формы и методы бюджетного регулирования

### 1.2.1.Обзор форм и методов бюджетного регулирования

Начиная анализ форм и методов бюджетного регулирования, прежде всего выделим методы государственного воздействия на экономику, которые, как полагают специалисты, можно сгруппировать следующим образом.[[14]](#footnote-14)

Во-первых, косвенные методы финансового и денежно-кредитного регулирования, включающие: - налоговую политику (установление налоговых ставок и предоставление налоговых льгот); - амортизационную политику (установление норма амортизации, индексация амортизационных отчислений, ускоренная амортизация); - кредитную политику (регулирование учетной ставки, осуществляемое Центральным банком; установление и изменение размеров минимальных резервов, которые финансовые институты страны обязаны хранить в Центральном банке и т.п.); - таможенную политику (установление экспортно-импортных таможенных пошлин).

Во-вторых, прямое государственное финансовое регулирование «(распределение бюджетных инвестиций, дотации и т.д.).

В-третьих, методы регулирования производственной деятельности (заказы на поставки продукции и выполнение работ для государственных нужд, квотирование и лицензирование).

В-четвертых, государственное предпринимательство (участие в управлении предприятиями смешанной формы собственности с долей акций, принадлежащих государству). Для эффективной реализации экономической политики важно обеспечить комплексность и взаимоувязанность всех мер государственного воздействия на экономику. Они должны формироваться и обобщаться в едином пакете документов, отражающих социально-экономическую стратегию государства.

Формы и методы бюджетного регулирования отличаются многообразием.[[15]](#footnote-15) Финансовая деятельность государства осуществляется в различных формах. Прежде всего, государственное регулирование сочетает формы прямого и косвенного регулирования. Экономическое регулирование достигается многочисленными методами - денежной и кредитной политикой, налоговой политикой, политикой государственных расходов, управлением государственным долгом, внешнеторговой политикой, лицензированием экспортных потоков, таможенным налогообложением, нетарифными методами ограничения импорта.

Административная форма государственного регулирования применяется, как правило, в области, где методы административного воздействия оказываются достаточно эффективными, а их применение становится совершенно необходимым. «В экономически развитых государствах существуют десятки тысяч нормативных актов, которые должны соблюдать все участники экономических отношений. Административно-нормативные, административно-контрольные функции государственных ведомств составляют неотъемлемое звено современного рыночного хозяйства».[[16]](#footnote-16) Мировая практика государственного регулирования экономики подтверждает использование форм прямого и косвенного воздействия, однако тенденции развития той или другой формы, мотивы, методы, направленность и мера вмешательства в каждой стране имеют свою существенную специфику.

Бюджетное регулирование осуществляется как в правовой, так и неправовой форме.

Правовая форма заключается в мобилизации, распределении и использовании финансовых ресурсов. Для реализации этой формы государство использует финансово-правовые акты.[[17]](#footnote-17)

*Методами бюджетного регулирования* являются:

а) распределение расходов между отдельными видами бюджетов, входящих в бюджетную систему;

б) установление собственных (постоянно закрепленных) доходов для каждого звена бюджетной системы;

в) установление налогов, передаваемых из вышестоящих бюджетов в нижестоящие в целях сбалансирования последних. Данные налоги принято именовать «регулирующие налоги»;

г) сбалансирование нижестоящего бюджета путем оказания ему финансовой помощи из вышестоящего бюджета на основе безвозвратного предоставления денежных средств (дотация, субвенция, субсидия);

д) межбюджетное кредитование в виде в виде бюджетного кредита или бюджетной ссуды;

е) сокращение бюджетных расходов, включая секвестирование.

Основным методом бюджетного регулирования является установление твердо закрепленных и регулирующих доходов.

*Закрепленные доходы* - это доходы, которые в соответствии с законодательством полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на постоянной или долговременной основе (не менее пяти лет) поступают в соответствующий бюджет. Перечень налогов и приравненных к ним платежей, закрепленных за бюджетами разных уровней, предусмотрен в главах 7,8 и 9 БК РФ.

*Регулирующие доходы бюджетов*. Это доходы, которые передаются в бюджет в целях сбалансированности его доходов и расходов, в виде процентных отчислений от налогов и других платежей по нормативам, определяемым при утверждении бюджета на предстоящий финансовый год (ст. ст. 48, 63 БК РФ).

Так, федеральный бюджет уступает бюджету право на зачисление денежных сумм, собранных на территории данного региона в результате уплаты налогов, отнесенных к федеральным. В этом случае федеральный налог становится регулирующим доходом бюджета субъекта Российской Федерации. Отметим, что практика бюджетной деятельности «подсказала» какие из видов федеральных налогов наиболее удобно использовать в качестве регулирующих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, т. е. наработаны определенные стандарты при использовании налогов в роли методов бюджетного регулирования.

Аналогичным образом осуществляется бюджетное регулирование в связке «бюджет субъекта Российской Федерации - местный бюджет»: бюджет субъекта Российской Федерации уступает местному бюджету право на зачисление денежных сумм, собранных на территории данного муниципалитета в результате уплаты налогов, отнесенных к налогов субъектов Российской Федерации. В этом случае налог субъекта Российской Федерации становится регулирующим доходом местного бюджета. Кроме того, бюджет субъекта Российской Федерации может передать местному бюджету доходы, которые получит от федеральных налогов, переданные бюджету субъекта Российской Федерации в качестве регулирующего дохода. В результате будет иметь место вторичное перераспределение федеральных налогов, с преобразованием их из регулирующего дохода бюджета субъекта Российской Федерации в регулирующий доход местного бюджета.

Поскольку размер регулирующего налога, идущего на нужды нижестоящего бюджета, выражается в процентах от общей суммы этого налога, собранной на данной территории, то в практике бюджетной деятельности этот метод бюджетного регулирования именуется как *метод установления процентных отчислений от регулирующих налогов*.

Если названные методы оказались недостаточными для достижения сбалансированности конкретного бюджета, применяются методы оказания прямой финансовой поддержки (ст. 44 БК РФ) из вышестоящего бюджета нижестоящему в форме дотации, субвенции или субсидии.

*Дотация[[18]](#footnote-18)* - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов (ст. 5 БК РФ).

*Субвенция*[[19]](#footnote-19) - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов (ст. 5 БК РФ).

В отличие от дотации субвенция предоставляется на финансирование конкретного мероприятия в течение определенного срока и в случае неиспользования ее в срок или использования не по назначению, подлежит возврату предоставившему ее органу. При нарушении условий предоставления и использования субвенций их выделение прекращается.

*Субсидия*[[20]](#footnote-20) - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов (ст. 5 БК РФ).

Субсидию объединяет с субвенцией то, что оба вида предоставления денежных средств носит целевой характер, а также то, что они осуществляются на безвозвратной и безвозмездной основе. Однако субсидия выражает долевое участие вышестоящего бюджета в финансировании того или иного мероприятия или бюджетной программы нижестоящего звена бюджетной системы, т. е. в данном случае часть расходов будет покрываться вышестоящим бюджетом, а часть - нижестоящим.

*Трансферт* - наряду с традиционными методами бюджетного регулирования выделяется трансферт, под которым понимается перевод средств из фонда финансовой поддержки регионов в бюджеты нижестоящего территориального уровня. Названный фонд образуется за счет процентных отчислений от фактически поступающих в вышестоящий бюджет доходов.

Предоставление денежных средств из вышестоящего бюджета нижестоящему в процессе бюджетного регулирования может быть осуществлено на возвратной основе, т. е. посредством кредитования.

Бюджетный кодекс Российской Федерации говорит в данном случае о двух формах кредитования: бюджетном кредите и бюджетной ссуде.

*Бюджетный кредит* - форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств другому бюджету на возвратной и возмездной основе.

*Бюджетная ссуда* - бюджетные средства, предоставленные одним бюджетом другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основе на срок не более шести месяцев в пределах финансового года (ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Как мы видим, отличие бюджетной ссуды от бюджетного кредита заключается лишь в сроке предоставления денежных средств на заемной основе: в определении бюджетного кредита этот срок не упомянут, в определении бюджетной ссуды он оговаривается (не более шести месяцев).

Следует отметить, что данного признака явно недостаточно для установления каких-либо существенных различий между бюджетным кредитом и бюджетной ссудой. И в целом представляется, что введение в законодательство столь тонких и недостаточно определенных различий между методами бюджетного регулирования, основанных на кредитной основе, лишь запутывает систему этих методов и затрудняет практику бюджетного регулирования. К тому же, если быть точным, то кредит представляет собой экономическую категорию, выражающую возвратное движение денежных средств. Понятие «ссуда» более относится к правовой категории, опосредующей «кредит» как экономическую категорию. Иными словами, соотношение понятий «бюджетная ссуда» и «бюджетный кредит» это соотношение правовой формы и экономического содержания бюджетного отношения, опосредующего возвратное движение денежных средств.

Отличительными чертами бюджетной ссуды и бюджетного кредита от других форм финансовой помощи (дотаций, субсидий и субвенций) выступает следующее. Во-первых, бюджетная ссуда и бюджетный кредит предоставляются на договорной основе, т. е. на основе встречного волеизъявления сторон: при предоставлении ссуды или кредита из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации - соответственно органов государственной власти Российской Федерации, с одной стороны, и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, с другой стороны, где названные органы представляют федеральный бюджет и бюджет субъекта Российской Федерации; при предоставлении ссуды или кредита из бюджета субъекта Российской Федерации местному - на основе встречного волеизъявления соответственно органов государственной власти субъекта Российской Федерации, с одной стороны, и органов местного самоуправления, с другой, где названные органы представляют бюджет субъекта Российской Федерации и местный бюджет. Следует иметь в виду, что данный договор будет не гражданско-правовым, а финансово-правовым (конкретнее, бюджетно-правовым), а само кредитование как метод бюджетной деятельности будет выражать диспозитивный метод правового регулирования бюджетного отношения. Во-вторых, бюджетная ссуда и бюджетный кредит предоставляются на условиях возвратности, срочности и (возможно) возмездности. Дотация, субвенция и субсидия предоставляются на условиях безвозвратности и безвозмездности. В-третьих, - и это отличие в финансово-правовой науке считается принципиальным - использование бюджетной ссуды как метода бюджетного регулирования производится на стадии исполнения бюджета, в то время как дотация (субвенция, субсидия) применяются на стадии его составления.[[21]](#footnote-21)

Существует практика, когда вышестоящий бюджет берет на финансирование расходов нижестоящего бюджета. Обычно это осуществляется в рамках общефедеральных целевых программ.

Наконец, если в процессе исполнения бюджета выясняется, что имеющихся доходов недостаточно для покрытия расходов бюджетов, то сокращаются эти расходы. Данный процесс получил название «секвестирование бюджетных расходов». Бюджетный кодекс Российской Федерации не содержит данного понятия, но то, что в практике бюджетной деятельности сокращение расходов бюджета реально применяется как метод бюджетного регулирования, сомнения не вызывает.

*Секвестр* (от лат. sequestrum - ограничение) - специальный механизм, предусматривающий запрет на расходование средств в определенных пределах, который вводится в случаях, когда при исполнении бюджета происходит превышение установленного уровня бюджетного дефицита, либо сокращаются поступления от доходных источников, в результате чего становится невозможным финансирование в полном объеме предусмотренных бюджетом расходов.

Таким образом, процесс бюджетного регулирования осуществляется сверху вниз: каждый вышестоящий бюджет регулирует нижестоящие бюджеты.

При этом основное отличие собственных (закрепленных) доходов и регулирующих доходов бюджетов заключается в том, что право на собственный доход возникает у бюджета в силу нормативного правового акта (например, Налогового кодекса Российской Федерации или Бюджетного кодекса Российской Федерации) и это право действует столько, сколько будет действовать тот нормативный правовой акт, которым данное право установлено. Право же на регулирующие доходы возникает при утверждении того бюджета, который регулирует нижестоящие бюджеты. И это право действует в течение текущего финансового года (то есть столько, сколько действует правовой акт, утвердивший вышестоящий бюджет).

### 1.2.2. Револьверное финансирование (метод переходящих расходов)

Наш анализ будет неполным, если мы не рассмотрим такой метод регулирования, как *револьверное финансирование.* Этот метод предполагает закрепление за той или государственной структурой определенного бюджета, который без обсуждений в правительстве и Государственной думе передается главным распорядителям средств.

Преимущество указанного подхода состоит в том, что в этом случае данная структура не зависит от произвольных решений органов законодательной или исполнительной власти.

Предложенный метод предполагает следующие шаги:

∆ объем финансирования фиксируется и утверждается Государственной думой на среднесрочный период (например, на пять лет) по представлению главных распорядителей (возможно, напрямую в Бюджетный комитет, минуя правительство) и автоматически возобновляется на протяжении этого периода;

∆ распределение средств по целевым статьям расходов передается в ведение главных распорядителей. В принципе возможны разные схемы распределения фиксированных бюджетов. Можно остановиться на нормативном методе как наиболее привычном и понятном. Либо можно постепенно реализовывать переход к финансированию не сети, а целевых программ. При этом можно избежать недостатков нормативного метода (применение единых нормативов к разным единицам);

∆ для обеспечения гарантированного выделения средств в рамках фиксированных бюджетов следует предусмотреть механизм реализации права главных распорядителей на безакцептное списание со счетов Главного управления Федерального казначейства средств по этой части финансирования в случае их неперечисления в установленные сроки;

Фактически именно такая система финансирования существует в России применительно к судебной власти на протяжении последних двух-трех лет. В последние годы на финансирование судебной системы стабильно расходовалось чуть менее одного процента от общих расходов федерального бюджета. Однако принципиальное отличие заключается в том, что этот один процент судебной системе не гарантирован и его нужно «выбивать» ежегодно.

Недостатки этого метода состоят, в частности, в том, что он не снимает с повестки вопрос об определении этой фиксированной суммы или доли, т. е. определения расходных потребностей.

Револьверное финансирование призвано обеспечить минимальные стандарты качества.

### 1.2.3. Программно-целевое финансирование

Программно-целевое финансирование предполагает системное выделение денежных средств в соответствии с утвержденными долгосрочными программами, направленными на решение определенных социально-экономических задач, и предусматривает создание особого организационно-процедурного механизма. Функционирование этого механизма подчинено следующим принципам:

√ соблюдение единого подхода к формированию фондов финансирования программы;

√ оптимальное распределение ресурсов по направлениям (подпрограммам, проектам, видам работ) и этапам осуществления мероприятий;

√ возможности гибкого, с учетом хода реализации программы, перераспределения средств.

Методы, с помощью которых цели плана увязывались с ресурсами с помощью программ, хорошо известны в России. Программно-целевые методы используются в основном для долгосрочного планирования.

Преимущества программно-целевого финансирования состоят в том, что:

√ финансируется не сеть учреждений, а совокупность мероприятий, превращающих затраченные средства в общественно значимые результаты;

√ появляется возможность многолетнего бюджетирования и, как следствие, обеспечение ресурсами не только текущих потребностей, но и капитальных затрат;

√ гибкое перераспределение средств между различными элементами производства и концентрация их на наиболее важных участках обеспечивает более эффективное расходование бюджетных ресурсов.

Но у программно-целевого финансирования есть недостатки:

- создание организационно-процедурного механизма программно целевого финансирования может оказаться, как показывает российская практика, очень затратным делом, поглощающим значительную часть ресурсов, мобилизуемых на реализацию собственно программных целей (дирекции программ, дирекции подпрограмм, здания для дирекций и т. д.);

- объединение и последующее «гибкое перераспределение» финансовых ресурсов, например, таких влиятельных министерств и ведомств, как МВД, Минюст и Судебный департамент, представляется на сегодняшний день вообще маловероятным;

- печальная судьба целевых программ (ближайших родственниц программно-целевого финансирования) в России свидетельствует, что деньги министерствам выделяются всегда, а целевые программы финансируются в стопроцентном объеме редко.

За 1992-2000 годы финансировалось 235 целевых программ и подпрограмм. Однако сроки действия целевых программ и сроки их финансирования, как правило, не совпадали. Некоторые программы утверждались без источников финансирования. Основная масса программ недофинансировалась в среднем на 65-80 процентов. Проверки показали, что в первую очередь финансировались оплата труда и неотложные первоочередные платежи. Практически по всем программам имело место нецелевое использование выделенных средств.

За время своего существования программы меняли заказчика, объемы финансирования, программы переходили в подпрограммы и наоборот.

Для исполнения федеральных целевых программ, в реализации которых участвуют несколько органов исполнительной власти, было характерно отсутствие координации работ и отсутствие контроля над использованием средств федерального бюджета. Имеются многочисленные подтверждения того, что бухучет и отчетность по федеральным целевым программам ведутся с многочисленными нарушениями. В частности, средства федерального бюджета списывались по целевым программам без подтверждающих документов о выполненных работах или оказанных услугах.

Метод программно-целевого финансирования широко используется в практике подготовки бюджетов таких стран, как США и Великобритания. Он способствует концентрации финансовых ресурсов в распоряжении руководителей программы и достижению внутренней взаимосвязанности финансовых ресурсов с целями конкретных программ. Но это не единственный метод, используемый в зарубежной практике. Рассмотрим зарубежный опыт в сфере бюджетного регулирования более подробно.

## 1.3.Методики выделения финансовой помощи регионам

Рассмотрим с теоретической точки зрения виды трансфертов, выделяемых региональным бюджетам. С. Синельников и другие исследователи подразделяют все выделяемые нижестоящим бюджетам гранты (трансферты) на три типа.[[22]](#footnote-22)

Во-первых, выделение грантов может быть связано с «переливом выгод», который заключается в том, что не все выгоды, создаваемые с помощью бюджетных расходов субнационального образования, потребляются населением данного образования.

Во-вторых, причиной использования межбюджетных трансфертов является необходимость перераспределения доходов, которая может диктоваться, как политическими причинами, заключающимися в наличии ограничений по минимальному уровню жизни, обеспечиваемому населению во всех регионах, так и соображениями, вытекающими из требований к построению рациональной налоговой системы. Данный вид трансферта, направленный на изменение доходов нижестоящих уровней власти, не приводит к изменению относительных цен государственных услуг.

В-третьих, причиной выделения гранта могут являться политические обязательства национальных органов власти, в соответствии с которыми они должны обеспечивать минимальный или стандартный уровень оказания государственных услуг в стране независимо от того, из бюджета какого уровня финансируется производство соответствующего общественного блага. Для поддержания определенного уровня предоставления общественных благ национальное правительство использует механизм целевых грантов на их финансирование. Такой способ финансирования субнациональных бюджетных расходов позволяет, с одной стороны, сохранить контроль субнациональных властей над соответствующими расходами, а с другой, - создать механизм стимулирования повышения уровня предоставления государственных услуг субнациональными властями.

Основные модели в области распределения финансовой помощи бюджетам субнациональных административно-территориальных образований можно разделить на два класса:

√ модели без введения ограничения на средства национального бюджета, направляемые на цели межбюджетного выравнивания, в которых объем финансовой помощи конкретному административно-территориальному образованию задается с помощью зависимости размера субсидии от некоторых показателей доходов (доходного потенциала) и расходов (расходных потребностей) субнациональных бюджетов, претендующих на получение финансовой помощи;

√ модели, учитывающие ограниченность средств федерального бюджета и подразумевающие, что источником ресурсов для выравнивающих трансфертов являются бюджеты территорий-доноров.

При этом следует отметить, что оба класса моделей могут быть построены на основе выравнивания как фактических расходных и доходных показателей территориальных бюджетов, так и потенциальных либо нормативных показателей расходов и доходов субнациональных бюджетов, что является одним из важных факторов, определяющих способность механизма распределения финансовой помощи создавать стимулы для получателей по сбору собственных налогов и повышению уровня собственных расходов. Необходимо также указать на то, что представленные ниже модели распределения финансовой помощи построены с учетом предпосылки о том, что размер финансовой помощи региону может принимать как положительные, так и отрицательные значения.

Рассмотрим первый тип моделей распределения выравнивающих трансфертов субнациональным бюджетам, который не предусматривает введение фактора ограниченности средств центрального бюджета в расчет финансовой помощи. При такой постановке задачи можно выделить следующие базовые варианты расчета объема финансовой помощи бюджету i-го административно-территориального образования (в расчете на одного потребителя общественных благ):

Одним из наиболее простых вариантов расчета сумм финансовой помощи субнациональным бюджетам является покрытие разрыва между расходами и доходами субнациональных бюджетов, либо их оценкой, без приведения данных показателей в соответствие с некоторыми средними по стране величинами. Данный способ расчета трансфертов включает следующие основные формы расчета сумм финансовой помощи:

1.Выделение трансферта в зависимости от фактической величины собственных доходов и расходов бюджета территории. В данном случае объем трансферта *i*-му региону равен

|  |  |
| --- | --- |
| *Tri = Ei – Ti* | (1) |

где *Tri* – объем финансовой помощи *i*-му региону;

*Ei* – собственные расходы бюджета *i*-го региона;

*Ti*– собственные доходы бюджета *i*-го региона.

Данная форма распределения финансовой помощи является самой простой и применяется обычно в государствах с низкой степенью автономии субнациональных властей как в вопросах определения уровня расходов, так и доходов субнациональных бюджета.

К примеру, система распределения финансовой помощи (дотаций) в СССР была построена именно по этому принципу.

2. Вместо фактических значений собственных расходов и доходов субнациональных бюджетов, в формуле расчета финансовой помощи могут использоваться показатели нормативных расходных потребностей и/или налогового потенциала субнациональных властей. В этом случае формула принимает вид:

|  |  |
| --- | --- |
| ***,*** | (2) |

где – стандартная (средняя или максимальная) налоговая ставка, из которой исходят национальные власти при расчете налогового потенциала территорий в целях осуществления межбюджетного выравнивания;

– оценка необходимых расходов бюджета *i*-го региона;

*Bi* – фактическая налоговая база в *i*-том регионе.

В приведенном виде формула межбюджетного выравнивания используется при распределении как выравнивающих трансфертов, так и оказания специфических видов финансовой помощи.

В отличие от первого из рассмотренных вариантов механизма определения объемов финансовой помощи регионов, основанного на показателях, рассчитанных для одного региона, в большинстве государств мира с многоуровневым бюджетным устройством используются методики распределении финансовой помощи, целью которых является приведение выравниваемых показателей на субнациональном уровне к некоторому среднему по стране показателю. В их числе можно выделить следующие основные варианты.

1. Выделение трансферта в зависимости от соотношения налогового потенциала властей – получателей финансовой помощи со средним по стране (стандартным) показателем налогового потенциала:

|  |  |
| --- | --- |
| , | (3) |

где - стандартная налоговая база, используемая в целях межбюджетного выравнивания.

В качестве примера распределения финансовой помощи в соответствии с указанной формулой можно привести канадскую систему распределения средств в рамках программы выравнивающих трансфертов (*Equalization payments*).

2. Выделение трансферта в зависимости от нормативной потребности субнациональных бюджетов в осуществлении расходов на финансирование определенного уровня необходимых расходов:

|  |  |
| --- | --- |
| , | (4) |

где *en* – стандартный (средний) уровень финансирования необходимых бюджетных расходов на единицу общественного блага из субнациональных бюджетов;

*Ni* – нормативная потребность в обеспечении общественными благами *i*-го региона на душу населения;

– средняя по стране потребность в обеспечении общественными благами на душу населения.

В данному случае трансферт представляет собой величину, эквивалентную дополнительным расходам, которые необходимо осуществить на *i*-ой территории по сравнению со средним по стране уровнем для достижения среднего уровня обеспеченности общественными благами (при средней производительности государственных расходов).

3. Выделение трансферта в зависимости от дополнительной потребности субнациональных бюджетов в финансировании нормативных расходных потребностей, исходя из собственных доходов:

|  |  |
| --- | --- |
| . | (5) |

В данном случае финансовая помощь *i*-му региону выделяется в зависимости от потребности бюджета административно-территориального образования в доведении уровня финансирования нормативных расходов до стандартного уровня, исходя из стандартного налогового потенциала (в расчете на душу населения).

Возможны различные комбинации из перечисленных вариантов. Формулы расчета трансфертов с учетом средних по стране показателей также могут применяться совместно с целью достижения комбинированного эффекта. В качестве примера можно привести вариант распределения финансовой помощи, используемый в Австралии для расчетов нецелевых безусловных трансфертов (*Financial Adjustment Grants*), при котором объем финансовой помощи равен:

|  |  |
| --- | --- |
| . | (6) |

Отдельным вариантом механизма распределения финансовой помощи субнациональным бюджетам является выделение трансфертов в форме софинансирования производимых субнациональными властями расходов либо потенциальных доходов. В этом случае формула расчета финансовой помощи *i*-му региону выглядит следующим образом:

|  |  |
| --- | --- |
|  или , | (7) |

где *k* – норма софинансирования (число единиц финансовой помощи на единицу доходов или расходов).

Анализируя рассмотренные варианты механизмов распределения финансовой помощи, следует еще раз остановиться на возможности построения многочисленных комбинаций из данных формул с применением различных показателей. Так, используемая в настоящее время в Российской Федерации формула для распределения трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) может быть выражена в приведенных выше терминах следующим образом:

|  |  |
| --- | --- |
| , | (8) |

где в зависимости от этапа выравнивания используются средние или минимально необходимые значения , =1, а на втором этапе ко второму слагаемому в формуле добавляется сумма трансферта, полученного на первом этапе. Другими словами, на первом этапе распределения ФФПР происходит распределение средств пропорционально отклонению скорректированного с учетом индекса расходных потребностей налогового потенциала региона () от среднего значения.

На втором этапе распределение осуществляется с целью доведения скорректированного налогового потенциала до минимально гарантированного уровня . При этом индекс расходных потребностей рассчитывается как отношение расходных потребностей на душу населения в *i*-ом регионе к среднему по стране уровню. Таким образом, объем трансферта на обоих этапах является функцией от отклонения скорректированного налогового потенциала региона от среднего или минимально необходимого уровня налогового потенциала.

Как показывает практика, применение определенной формулы распределения финансовой помощи в конкретной стране зависит, во-первых, от желаемых результатов политики распределения трансфертов, а во-вторых, от особенностей государства, в котором происходит распределение финансовой помощи. Так, если задачей национального правительства является стимулирование налоговых усилий получателей, то расчет финансовой помощи должен быть построен на стандартных налоговых ставках, если в цели правительства входит приведение собственных расходов субнациональных властей в соответствие с нормативными, в формуле расчета должны использоваться показатели нормативных расходов. В случае, если в задачи национального правительства входит в буквальном смысле «выравнивание» показателей субнациональных бюджетов (т.е. приведение их в соответствие со средним или иным экзогенно заданным уровнем), то это подразумевает использование формул, основанных на дотировании разницы между территориальным и нормативным (средним) показателем. В иных случаях достаточно субсидирования некоторой потребности в средствах для всех территорий.

В случае, когда центр для каждого региона выбирает долю погашаемого разрыва между нормативными расходами и налоговым потенциалом (т.е. софинансирует фискальный разрыв) при наличии бюджетного ограничения на суммарную величину трансферта, простейшая оптимизационная задача может быть записана следующим образом:

|  |  |
| --- | --- |
|  при ограничении  | (9) |

где

*Tri* – объем финансовой помощи, получаемой регионом из федерального бюджета;

 - налоговый потенциал региона;

- нормативы расходов региона.

Решением этой задачи является следующая методика распределения финансовой помощи регионам:

|  |  |
| --- | --- |
|  | (10) |

где ** определяется из условия

|  |  |
| --- | --- |
|  | (11) |

Таким образом, оптимальной стратегией центра является выделение каждому региону трансферта, который финансирует одинаковую для всех регионов долю от наблюдаемого для данного региона разрыва между нормативными расходами и налоговым потенциалом. При этом единая для всех регионов доля погашаемого разрыва представляет собой отношение средств выделенных на финансовую помощь регионам к суммарной по всем регионам потребности в финансировании разрыва между нормативными расходами и налоговым потенциалом. Аналогичная формула выделения трансферта, может быть выписана для случаев, когда центр ориентируется не на нормативные значения расходов и доходов, а на фактические или когда в расчет принимаются и фактические значения и нормативные оценки.

Анализ действующей в России практики распределения финансовой помощи между регионами показывает, что совокупный объем федеральной финансовой помощи регионам (включая трансферты из Федерального фонда финансовой поддержки регионов и другие виды помощи) распределяется преимущественно в целях покрытия разрыва между доходными и расходными показателями региональных бюджетов.[[23]](#footnote-23)

Фактическое предназначение федеральной финансовой помощи в настоящее время - это не выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности регионов в смысле обеспечения некоторого уровня предоставления общественных благ либо получаемых бюджетных доходов, а помощь регионам в финансировании разрыва между установленными законодательством расходными обязательствами и потенциальными (рассчитанными в соответствии с оценками федерального центра) бюджетными доходами (софинансирование центром разрыва между доходами и расходами региона). При этом оценки расходных обязательств и потенциальных доходов на практике в большей или меньшей степени (различной в разные годы) основывались как на фактических значениях доходов и расходов, так и на нормативных величинах расходных потребностей и налогового потенциала. Поскольку дополнительно к Фонду финансовой поддержки регионов, рассматриваются другие виды выделяемой из федерального бюджета финансовой помощи, то можно утверждать, что учет фактических доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации при распределении всего объема финансовой помощи до сих пор имеет большое значение по сравнению с нормативными величинами доходов и расходов.

## 1.4.Зарубежный опыт бюджетного регулирования

Бюджетное устройство и регулирование в различных странах обусловливаются историческими, культурными, социально-экономическими и политическими факторами, сложившимся распределением полномочий, как между высшими органами государственной власти, так и между центральными и местными органами.

Как закреплено в части первой статьи 131 Конституции Испании: «Государство посредством издания закона может планировать общую экономическую деятельность в целях удовлетворения коллективных потребностей, выравнивания и гармонизации регионального и секторального развития и стимулирования роста доходов и богатства, а также их наиболее справедливого распределения»[[24]](#footnote-24).

Задача по обеспечению гармонизации личных и коллективных интересов, региональных и общественных, по созданию благоприятных условий для экономического развития стоит перед любым современным государством, но решается она по-разному.

В большинстве стран компетенция парламента в бюджетной сфере сводится к следующему: утверждению бюджета, разработанного правительством, контроль за его исполнением и обсуждение правительственного отчета о его исполнении. Так, согласно Основному закону Японии: «Право распоряжаться государственными финансами осуществляется на основе решения Парламента», введение новых и изменение существующих налогов может производиться только на основании закона или при соблюдении условий, предписанных законом; для покрытия непредвиденного бюджетного дефицита решением парламента может быть образован резервный фонд, ответственность за расходование которого возлагается на Кабинет.[[25]](#footnote-25)

В Германии Парламент (орган законодательной власти) обсуждает проект бюджета, принимает бюджет, а также утверждает с учетом замечаний федеральной счетной палаты ежегодный правительственный отчет об исполнении бюджета, представляемый федеральным министерством финансов.

Федеральное министерство финансов Германии отвечает за реализацию консолидированного государственного бюджета, который включает бюджет федерации с ее специализированными внебюджетными фондами, бюджеты федеральных земель и общин. На него возложена задача контролировать ход исполнения государственного бюджета, вмешиваясь при необходимости, например путем секвестрования.

Государственный бюджет Великобритании состоит из двух частей: Консолидированный фонд и Национальный фонд займов. Основная часть ресурсов государственного бюджета проходит по Консолидированному фонду, который представляет собой счет текущих поступлений средств и их расходования. Национальный фонд займов представляет собой бюджет капиталовложений. Превышение доходов над расходами Консолидированного фонда зачисляется в доходную часть Национального фонда займов. Если же в Консолидированном фонде имеется дефицит, то он покрывается ссудой из Национального фонда займов, на эту сумму Правительство увеличивает государственный долг.

Консолидированный фонд - специальный счет Министерства финансов Великобритании в Банке Англии. Средства с данного счета могут выделяться только с разрешения Парламента и под контролем специального должностного лица Палаты общин - Контролера (генерального аудитора), или как его еще именуют - Генерального контролера.[[26]](#footnote-26)

Любое перечисление средств из указанного фонда без разрешения Парламента рассматривается как незаконное, а выделенные средства подлежат возврату.

Бюджетная система Великобритании включает два основных звена: государственный бюджет, через который перераспределяется около половины национального дохода государства и местные бюджеты, которые формально обособлены. Поэтому бюджетный процесс в центральных и местных органах власти имеет свою специфику.

Ежегодно в Великобритании принимаются два основных финансовых закона, регулирующих отношения в бюджетной сфере: закон об ассигнованиях, предметом которого являются государственные расходы, а также закон о финансах, в котором закрепляются государственные доходы и их источники.

Бюджетные полномочия шведского парламента Риксдага определяются основным конституционным документом – Формой правления 1974 года. Девятая глава «Финансовая власть» закрепляет бюджетно-финансовый статус шведского представительского органа[[27]](#footnote-27).

Финансирование деятельности государственных органов и учреждений в Швеции осуществляется на основе так называемых «рамочных» ассигнований. Прежнее детальное регулирование использования ими финансовых ресурсов постепенно заменено более широкой свободой действий в финансовой сфере, но с учетом ответственности организации за результаты своей деятельности. Также финансируемым органам предоставлена как возможность получения бюджетных кредитов, так и право переноса неиспользованных ассигнований на следующий период[[28]](#footnote-28).

Таким образом, с одной стороны, определяются границы свободной финансовой деятельности организаций, а с другой, обеспечивается эффективность управленческого механизма.

В регламентационных актах и специализированных директивах конкретным учреждениям правительство уточняет цели и критерии их деятельности, равно как и требования к представлению учреждениями информации о своей деятельности[[29]](#footnote-29).

Изучение мирового опыта свидетельствует о значимости использования местных бюджетов в качестве экономического метода регулирования, способа решения социально-экономических задач. Местные бюджеты являются более динамичными, они образуют постоянно развивающуюся систему, преобразующуюся с учетом специфики региона и экономической ситуации. Во Франции и Великобритании удельный вес местных финансов в общих финансовых ресурсах государства составляет более 30 процентов, в США, Германии, Японии - 50-60 процентов.[[30]](#footnote-30)

Исследование тенденций эволюции бюджетных систем разных стран показывает, что с более широким внедрением рыночных механизмов, доля централизованного государственного бюджета сокращается, а бюджетов низовых звеньев возрастает.

Наряду с программно-целевым методом регулирования за рубежом широко применяется такой метод, как *бюджетирование, ориентированное на результат.*

Ориентированное на результат бюджетирование во многом схоже с программно-целевым методом и, в частности, с целевыми программами, так как в его основе лежит установление количественно измеряемых целей и средств, необходимых для их достижения. Однако в отличие от целевых программ бюджетирование, ориентированное на результат, не требует создания специальных структур в виде дирекций, межведомственных комиссий или некоммерческих организаций и может применяться на уровне линейных министерств и ведомств. Бюджеты этих министерств принимают форму программ, имеющих конкретные измеримые цели и соответствующие ресурсы.

Этот подход к финансированию государственных услуг начал формироваться во второй половине 1980-х годов и закрепился в практике таких государств, как Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, США и некоторые другие.

Вот, например, как сформулированы цели судебной системы Великобритании в Her Majesty's Treasury Spending Review 2000:

«Правительство обязуется к 2004 году улучшить отправление правосудия в сфере уголовного права следующим образом:

- повысить как минимум на 5 процентов долю потерпевших и свидетелей, которые считают отношение, проявленное к ним представителями судебной власти, «достаточно удовлетворительным или в высшей степени удовлетворительным»;

- усилить доверие общества, в том числе этнических меньшинств, к системе правосудия;

- сократить время с момента ареста до момента вынесения приговора (либо закрытия дела по другим причинам):

- обеспечить рассмотрение 80 процентов всех дел по преступлениям не-совершеннолетних в пределах установленных сроков и др.[[31]](#footnote-31)

Несмотря на очевидные преимущества ориентированного на результат бюджетирования, такие как, внимание к качеству услуг, предоставляемых государством, нацеленность на эффективное расходование средств, возможность реализовывать многолетние программы в рамках линейных министерств, он имеет и свои недостатки.

Во-первых, он предполагает применение метода «издержки-выгоды», который в России при оценке государственных программ еще не применяется. Следовательно, потребуются определенные средства и время на обучение работников. С помощью метода «издержки-выгоды» сравниваются альтернативные варианты достижения одной и той же цели и выбирается та программа, у которой выгоды от предпринятых действий превосходят издержки, связанные с их осуществлением.

Во-вторых, желаемый результат может зависеть не только от усилий, предпринимаемых отдельным министерством, ведомством или другими государственными агентствами. Поэтому изолировать и идентифицировать вклад государственной программы в тот или иной результат бывает довольно сложно.

В-третьих, лица, принимающие решения, с трудом договариваются о приоритетности целей, которая необходима при переходе к ориентированному на результат бюджетированию. Невозможность согласовать приоритеты программы затрудняет оценку расходных потребностей и измерение достигнутых результатов в соответствии с заданными параметрами.

И, наконец, в-четвертых, опыт показал, что преждевременные попытки введения ориентированного на результат бюджетирования в странах с переходной экономикой привели к тому, что реальным результатом нововведения стало не повышение эффективности государственных расходов, а рост коррупции.

Подводя итог Первой главе, отметим, что теория бюджетного регулирования предлагает широкий набор методов и методик. Однако применение каждой из них требует взвешенного подхода, учитывающего социально-экономические и культурно-исторические особенности государства, а также практику государственного регулирования, о чем речь пойдет далее.

# Глава 2. Анализ практики бюджетного регулирования в системе органов внутренних дел, судебной и уголовно-исполнительной системах

## 2.1. Экономический подход к производству правопорядка

### 2.1.1.Правопорядок как экономическое благо

Правопорядок - необходимое условие существования любого общества. Однако обеспечить идеальный правопорядок, т. е. полностью подчинить поступки людей общим правилам (законам), в реальной жизни невозможно. Кроме того, поддержание правопорядка требует довольно значительных затрат и усилий. Именно поэтому правопорядок, всегда возникающий в результате человеческой деятельности, можно рассматривать как экономическое благо: во-первых, он несовершенен (предложение ограничено и в количественном, и в качественном отношении), во-вторых, для его поддержания нужно тратить ресурсы. Мы не можем потреблять это благо в неограниченном количестве, не задумываясь над тем, откуда оно берется, - в отличие, например, от воздуха, в котором мы обычно не испытываем недостатка.

Таким образом, обеспечение законности имеет не только этические, политические и юридические, но и экономические аспекты. Для того чтобы в обществе соблюдались законы, необходимы затраты ресурсов - времени, денег, труда, материалов и т. п., причем всегда приходится выбирать между несовершенными, неидеальными вариантами их использования. Больше того, выбор производится не только между правопорядком и другими благами, но и между отдельными составляющими самого правопорядка. Уместно говорить не просто о поддержании правопорядка, но и о его производстве в экономическом смысле.[[32]](#footnote-32)

Рассмотрим эту деятельность с точки зрения соотношения издержек и результатов.

Поскольку правопорядок является экономическим благом, его производство - точно так же, как производство хлеба, нефти или туристических услуг - реагирует на ценовые сигналы. В частности, при нулевой цене или низком потолке цен спрос на него превосходит предложение. Поскольку в большинстве случаев государство берет на себя обязательство обеспечивать правопорядок бесплатно (не взимать деньги за услуги судов, полиции и других учреждений) или по субсидируемым ценам, возникает такое явление, как дефицит, т. е. превышение спроса над предложением.

За примерами не нужно далеко ходить - всем хорошо известна перегруженность российских судов. Вопрос о нарушениях сроков рассмотрения дел в суде регулярно ставится на Пленумах Верховного суда РФ, но все попытки сократить эти сроки до сих пор не принесли заметных результатов.[[33]](#footnote-33) По мнению заместителя председателя Красноярского краевого суда В. И. Мартыненко, высказанному на пленуме 25 октября 1999 года, «проблема соблюдения сроков рассмотрения уголовных и гражданских дел никогда не утратит своей злободневности». Иначе говоря, никакое увеличение ресурсов, направляемых на содержание судебной системы, не может устранить дефицит.

Поэтому государство вынуждено применять различные формы неценового рационирования потребления своих услуг: очередь (время ожидания рассмотрения дела становится неявной «ценой»), сроки давности, разные уровни судов последней инстанции по различным категориям дел, процедуры досудебного разрешения конфликтов и т. д. Один из наиболее древних и эффективных способов уменьшения остроты дефицита судебных услуг - создание иерархии судов.

В то же время прямое государственное субсидирование услуг, связанных с правопорядком, может приводить к их явному перепроизводству. В условиях современной демократии действия государства, в частности в сфере регулирования экономики, существенно зависят от политически активных групп давления. Принятие соответствующих норм осуществляется в результате взаимодействия спроса со стороны этих групп и предложения со стороны органов законодательной власти. Поскольку работа законодателей оплачивается государством, а издержки, связанные с исполнением законов, ложатся на государственный бюджет и на рядовых граждан, возникает тенденция к перепроизводству соответствующих норм, хорошо заметная в правовых системах современных демократических государств.

Итак, говоря о проблемах поддержания правопорядка, а тем более о реформировании правоохранительной и правоприменительной системы, невозможно игнорировать экономический аспект этого вида человеческой деятельности.

В большинстве исторически известных обществ правопорядок как экономическое благо производился преимущественно в государственном секторе, хотя на разных стадиях правоприменительной деятельности степень участия государства весьма существенно варьировалась.

Поскольку услуги государственного сектора финансируются из налоговых поступлений, обеспечение равных прав для всех граждан подразумевает экономическое перераспределение при участии государства.

### 2.1.2.Структура производства правопорядка как экономического блага

С экономической точки зрения правопорядок представляет собой комплексную услугу, производство которой имеет сложную вертикальную (стадийную, временную), горизонтальную (функциональную) и пространственную структуру.[[34]](#footnote-34) Анализ этой структуры имеет важное значение для планирования государственных расходов на поддержание правопорядка, поскольку она задает возможные альтернативы при распределении финансовых и иных ресурсов.

При всей сложности такой услуги, как «поддержание правопорядка», и всем разнообразии ее конкретных форм можно выделить пять основных стадий ее производства:

⮞производство правовых норм;

⮞надзор за соблюдением норм и выявление нарушителей;

⮞судебное разбирательство и разрешение правовых конфликтов;

⮞исполнение судебных решений, а также решений других уполномоченных органов, включая осуществление наказаний;

⮞профилактика правонарушений.

Каждая из этих стадий может рассматриваться и как оказание особого вида услуг, и как часть единого производства правопорядка.

Говоря о вертикальной структуре производства услуг по поддержанию правопорядка, следует иметь в виду, что ее составляющие являются не только взаимодополняющими, но и взаимозамещающими благами. Например, более эффективная профилактика или надзор снижают спрос на услуги судебной и судебно-исполнительной систем, улучшение работы судов может привести к снижению нагрузки на тюрьмы и т. д. К сожалению, все это мало принимается во внимание при планировании бюджетных расходов на поддержание правопорядка, а также всевозможных реформ.

В свою очередь горизонтальная структура производства представляет собой разделение функций между различными организациями и учреждениями (субъектами производства) внутри производственных стадий. Она определяется целым рядом факторов. Наиболее существенные из них:

1. Эффект экономии за счет масштаба производства (концентрации).

Разные стадии производства правопорядка различаются по степени капиталоемкости и по возможностям замены труда другими факторами производства (например, в работе судов замена труда капиталом практически ограничивается применением оргтехники, в то время как для охраны и патрулирования возможно использование весьма производительного и дорогостоящего оборудования). Соответственно, различным может быть и эффект экономии за счет увеличения масштаба производства, т. е. снижения средних издержек при росте его объемов. Примеры этого явления:

⮞экономия в сфере материально-технического обеспечения работы судов, достигаемая за счет его централизации (пример: Судебный департамент в России);

⮞повышение эффективности оперативно-розыскной деятельности за счет создания централизованных и интегрированных распределенных баз данных (пример: Интерпол).

2. Специализация.

Специализация является естественным направлением развития в сфере производства услуг по поддержанию правопорядка. Соответствующие процессы наблюдаются на всех стадиях производственной цепочки.

В сфере надзора за соблюдением норм и выявления нарушителей имеет место специализация различных правоохранительных, контролирующих, надзорных и иных органов в соответствии с категориями правонарушений.

В сфере судебного разбирательства и разрешения правовых конфликтов определена специализация конституционных судов, судов общей юрисдикции, арбитражных судов, мировых и третейских судов. Кроме того, суды имеют право создавать коллегии для рассмотрения отдельных категорий дел. В последнее время в России наблюдается стремление к усилению специализации в судебной деятельности, ставшее одним из важных аспектов судебной реформы. Примером может служить жесткое разделение категорий дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Предлагается также создать специализированные суды по административным, семейным, жилищным делам, экологическим правонарушениям и т. д.

В сфере исполнения судебных решений имеет место разделение труда между органами, осуществляющими исполнение наказаний в виде лишения свободы, и органами, исполняющими прочие судебные решения.

В сфере профилактики правонарушений выделяются два основных направления специализации:

⮞работа с потенциальными субъектами преступной деятельности (криминогенные группы), направленная на предотвращение нарушений закона;

⮞работа с возможными объектами преступных посягательств - населением (группы риска), имущественными объектами и нематериальными активами, направленная на защиту этих объектов от возможных преступных актов.

В территориальной структуре производства услуг по обеспечению правопорядка можно выделить два взаимосвязанных, но нетождественных аспекта: пространственное распределение производственной деятельности и степень централизации/децентрализации управления и полномочий. Эти особенности необходимо учитывать при планировании государственных расходов на производство услуг по поддержанию правопорядка, в частности на судебную и пенитенциарную систему.

Степень централизации в производстве услуг по поддержанию правопорядка зависит от распределения полномочий и финансирования между национальным (общегосударственным) и субнациональным (региональным, местным) уровнями государственной власти и управления.

Любой системе поддержания правопорядка свойственна та или иная степень децентрализации. Анализ данных о расходах бюджетов разных уровней на систему уголовного правосудия показывает, что наибольшая степень децентрализации наблюдается в странах с большой территорией и/или населением (Канада, Япония, США), а наименьшая - в менее населенных и географически компактных странах (Дания, Венгрия, Швеция).

Например, в Канаде 58% расходов на систему уголовного правосудия осуществляется на субнациональном уровне, но при этом они почти полностью финансируются центральным правительством. В то же время расходы на субнациональном уровне в Дании, Норвегии и Швеции составляют всего 20-30% совокупных расходов. Местные власти в скандинавских странах, как и в Канаде, наделены некоторыми административными полномочиями, однако центральное правительство выступает практически единственным источником финансирования.[[35]](#footnote-35)

Неизбежность высокой степени централизации в производстве правопорядка обосновывают теми же причинами, что и необходимость производства этих услуг государством.

Степень централизации и децентрализации в производстве услуг по поддержанию правопорядка может быть различной в отношении источников финансирования, расходных полномочий и полномочий по созданию правовых норм.

Российская судебная система - централизованная с элементами делегирования расходных полномочий и бюджетного федерализма; система исполнения уголовных наказаний в России полностью централизована.[[36]](#footnote-36)

Обсуждаемые в настоящее время варианты правовой реформы не предусматривают сколько-нибудь заметной децентрализации судебной системы и системы исполнения судебных решений. Но это не означает, что рассмотрение предложений по их реальной децентрализации (федерализации) в принципе невозможно. Более того, без активного публичного обсуждения и достижения общественного согласия по этому вопросу невозможна никакая эффективная реформа судебной и правоохранительной системы в нашей стране.

## 2.2.Методы бюджетного регулирования системы правопорядка

### 2.2.1. Актуальные вопросы финансирования системы правопорядка

Правопорядок является комплексной услугой, предоставление которой берет на себя в основном государство. Можно выделить пять компонентов услуги:

🢣производство правовых норм;

🢣надзор за соблюдением норм и выявление нарушителей;

🢣судебное разбирательство и разрешение правовых конфликтов;

🢣исполнение судебных решений, а также решений других уполномоченных органов, включая осуществление наказаний.

Каждый из этих компонентов может рассматриваться как особый вид услуги. С точки зрения государственного финансирования это означает, что можно финансировать каждый компонент в отдельности, независимо друг от друга. Так, практически, в России сейчас и происходит. Для финансирования надзора за соблюдением норм и выявления нарушения средства выделяются Генеральной прокуратуре и МВД; для судебного разбирательства и разрешения правовых конфликтов - Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ, Судебному департаменту при Верховном Суде РФ и Высшему арбитражному Суду РФ; для исполнения судебных решений - Минюсту. Как распорядители средств все указанные институты равноправны.

Распорядители средств (линейные министерства) «конкурируют» между собой за бюджетные ресурсы, в общем, на равных основаниях со всеми бюджетополучателями и планируют свои расходы в рамках отпущенных им Министерством финансов лимитов. При этом предполагается, что специалисты этих линейных министерств лучше других знают потребности своей отрасли и смогут на стадии подготовки бюджета предложить оптимальные варианты распределения ресурсов внутри нее.

В таблицах 2.1 и 2.2 представлена доля расходов федерального бюджета за период 1998-2003 гг.

Таблица 2.1

Структура расходов федерального бюджета в 1999-2001 годах

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Направлениерасходов | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| млрд. руб. | % к итогу | млрд. руб. | % к итогу | изменение % | млрд. руб. | % к итогу | изменение % | млрд. руб. | % к итогу | изменение % |
| расходы всего | 472,7 | 100 | 666,9 | 100 | - | 1029,2 | 100 | - | 1342,4 | 100 |  |
| процентные расходы (обслуживание государственного долга | 148,7 | 31,5 | 162,9 | 24,4 | 0,78 | 257,8 | 25,1 | 1,04 | 231,7 | 17,1 | 0,68 |
| непроцентные расходы, в т.ч. | 323,5 | 68,5 | 504,0 | 75,6 | 1.10 | 771,4 | 74,9 | 0,99 | 1110,5 | 82,9 | 1,09 |
| государственное управление | 10,9 | 2,30 | 14,8 | 2,2 | 0,97 | 252 | 2,4 | 1,09 | 42,0 | 3,1 | 1,26 |
| национальная оборона | 65,1 | 13,8 | 115,6 | 17,3 | 1,26 | 191,7 | 18,6 | 1,06 | 246,7 | 18,4 | 0,99 |
| правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности | 33,5 | 7,1 | 55,6 | 8,3 | 1,18 | 105,4 | 10,2 | 1,23 | 148,7 | 11,1 | 1,08 |
| промышленность энергетика, строительство | 15,5 | 3,3 | 17,1 | 2,6 | 0,78 | 35,1 | 34 | 1,33 | 44,2 | 3,3 | 0,97 |
| сельское хозяйство и рыболовство | 4,7 | 1,0 | 8,8 | 1,3 | 1,32 | 13,4 | 1,3 | 0,98 | 23,7 | 1,8 | 1,38 |
| социально-культурные мероприятия (социальные услуги) | 61,7 | 13,1 | 85,1 | 12,8 | 0,98 | 134,3 | 13,1 | 1,02 | 204.1 | 15,2 | 1,16 |
| Финансовая помощь бюджетам других уровней | 114,5 | 11,6 | 109,0 | 9,3 | 0,8 |  |  |  | 248,3 | 18,5 |  |

Источник: Фонд Либеральная миссия// www.liberal.ru/

Мы видим опережающий рост (увеличение доли в расходах), а стало быть, и фактический приоритет расходов на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности. С 20,3% расходов федерального бюджета в 1998 году доля этих статей в 2001 году выросла до 29,5%. Эта тенденция продолжается в 2002-2003 годах: в 2003 году по этим двум статьям рост составил 33,8% при том, что в целом расходы выросли на 11,4%.(табл.2.2)

Таблица 2.2

Структура расходов федерального бюджета в 2001-2003 годах

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Направление расходов | 2001 | 2002 - закон | 2003 |
| млрд.руб. | млрд.руб. | прирост к 2001, % | млрд.руб. | Прирост к 2002, % |
| расходы всего | 1342,4 | 2106,0 | 59,6 | 2345,6 | 11,4 |
| процентные расходы | 231,7 | 285,0 | 23,0 | 277,5 | - 2,7 |
| государственное управление | 42,0 | 56,7 | 35,0 | 66,5 | 17,3 |
| национальная оборона | 246,7 | 273,5 | 10,9 | 345,7 | 26,4 |
| правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности | 148,7 | 167,8 | 12,8 | 244,6 | 45,8 |
| Фундаментальная наука и содействие НТП | 23,7 | 32,9 | 38,8 | 40,2 | 22,2 |
| промышленность энергетика, строительство | 44,2 | 62,2 | 42,3 | 62,9 | 1,1 |
| сельское хозяйство и рыболовство | 23,7 | 26,8 | 11,3 | 30,0 | 11,9 |
| образование | 54,5 | 80,9 | 48,4 | 97,6 | 21,0 |
| здравоохранениеи физ.культура | 23,1 | 31,9 | 38,1 | 39,3 | 23,2 |
| социальная политика | 112,3 | 98,0 | - 12,8 | 150,7 | 53,8 |
| финансовая помощь бюджетам других уровней | 248,3 | 597,7 | 140,7 | 711,4 | 19,0 |
| в т.ч. средства передаваемые внебюджетным фондам | - | 332,3 | - | 416,9 | 25,5 |
| -без средств внебюджетных фондов |  | 265,4 | 6,9 | 295,4 | 11,3 |

Источник: Фонд Либеральная миссия// www.liberal.ru/

Приоритет силовых структур выражен более чем убедительно. Однако существующая в настоящее время в России система финансирования «производства правопорядка», к сожалению, не дает возможности ответить на главный вопрос, являются ли пропорции финансирования различных элементов данной услуги результатом сознательного выбора общества или исключительно политического торга заинтересованных министерств. В табл. 2.3 представлены данные об общих, подушевых и относительных расходах на различные компоненты услуги правопорядка.

Таблица 2.3.

Расходы на различные компоненты услуг по производству правопорядка (2000 год)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|   | Расходы федерального бюджета(в тысячах рублей) | Расходы в подушевом исчислении(в рублях) | Доля в совокупных расходах(в процентах) |
| Суды | 8 277 894 | 56,73 |  14,37 |
| Органы внутренних дел, органы прокуратуры | 31 467 600 | 215,64 |  54,63 |
| Уголовно-исполнительная система | 17 855 600 | 122,36 | 31,00 |
| Итого | 57 601 094 | 394,73 | 100,00 |

*Источник*: отчет Министерства финансов РФ об исполнении федерального бюджета в 2000 году.

Существуют весьма примечательные различия в том, как страны с высоким и низким подушевым доходом распределяют ресурсы между различными элементами «производства правопорядка».

Обобщенные данные о средних подушевых расходах 11 развивающихся и 15 промышленно развитых стран на полицию, суды и уголовно-исправительную систему показывают, что в развитых странах на душу населения в среднем приходится 76 долларов, истраченных на полицию, 22 доллара - на судебную систему и 11 долларов - на уголовно-исполнительную систему. В развивающихся странах это соотношение выглядит следующим образом - 52 доллара, 1 доллар и 10 долларов.[[37]](#footnote-37)

Совершенно очевидно, что промышленно развитые страны придают большее значение, чем развивающиеся, финансированию судебной системы. Справедливая и независимая судебная система требует достаточного финансирования для привлечения компетентного персонала, устойчивого к коррупции.

Серьезным недостатком действующей системы финансирования органов правопорядка в России можно признать то обстоятельство, что оно не учитывает комплексный характер услуг, предоставляемых общественным сектором. Это можно проиллюстрировать следующими примерами. Увеличение расходов на профилактику правонарушений должно в перспективе приводить к уменьшению затрат на судопроизводство и уголовно-исправительную систему. Затраты на разработку и внедрение в практику нормы, допускающей досудебную сделку (судья может назначить наказание без процесса, если обвиняемый признает вину, а обвинитель, потерпевший и защитник согласны), должны сокращать расходы на судебные процессы.

Еще один серьезный недостаток существующей системы финансирования состоит в том, что она ориентирована на содержание сети учреждений, а не на производство собственно услуги общественного сектора, при этом средства выделяются преимущественно на текущие нужды, а капитальные нужды остаются без адекватного финансирования. Это верно как для судебной системы, так и в отношении уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел.

Далее. Существующая система финансирования не опирается на многолетнее планирование.

И, может быть, главный недостаток заключается в том, что эта система обеспечивает постоянный рост издержек на «производство правопорядка» без повышения качества услуг.

Проиллюстрируем эти положения примерами из практики бюджетного регулирования органов правопорядка.

### 2.2.2.Методы бюджетного регулирования судебной системы

История организационного обеспечения деятельности судов, или, по другому существующему определению, административного управления в сфере правосудия, по-своему отражает сложность проведения судебной реформы в современной России.

На протяжении длительного периода - со времен СССР - вопросы организационного обеспечения деятельности федеральных судов общей юрисдикции находились в ведении Министерства юстиции и в силу широкого круга решаемых им задач оставались на периферии интересов ведомства. При этом суды находились в зависимом положении и фактически никак не могли контролировать своего «куратора», в первую очередь в вопросах финансово-экономических.

С началом крупных социально-экономических преобразований в стране эта проблема начала приобретать принципиальный характер. Конституцией Российской Федерации, вступившей в действие 25 декабря 1993 года, был провозглашен принцип разделения властей и, соответственно, независимости судебной власти. Формально закреплялись и гарантии финансовой достаточности функционирования судебной системы, поскольку в ст. 124 Конституции прямо указывалось на то, что финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия. Тем не менее эти государственные гарантии независимости судебной власти во многом носили декларативный характер, поскольку суды по-прежнему оставались под попечительством исполнительной власти.

Такое положение, сохранявшееся вплоть до 1998 года, на практике приводило к ограничению материальной независимости судов, оставляя возможность для определенного влияния на их процессуальную деятельность.

Кроме того, в первые годы реализации судебно-правовой реформы, концепция которой была принята в 1991 году, отчетливо выявилась и другая проблема. Энергичное продвижение в правовом поле (в частности, в этот период был принят ряд основополагающих для деятельности судебной системы законодательных актов) на определенном этапе перестало подкрепляться необходимой материальной поддержкой судов со стороны государства. Например, к середине 1990-х годов в судах была повсеместно распространена практика, когда любому обратившемуся гражданину предлагали к заявлению приложить несколько конвертов, поскольку даже на рассылку повесток у судов не было денег. Известны случаи, когда даже в судах областного звена местные коммунальные службы отключали телефоны и тепло - за «неуплату» соответствующих услуг.

В результате ситуация с обеспечением деятельности федеральных судов общей юрисдикции не только вошла в противоречие с международными нормами и принципами, но и значительно ухудшила условия для полного и независимого осуществления правосудия и его доступность для рядовых граждан.

Таким образом, все очевиднее становилось, что серьезную роль в реализации судебной реформы, создании эффективной судебной системы играют как совершенствование законодательства, стремление к высоким правовым стандартам, так и далеко не в последнюю очередь материальные источники, эффективное управление ими. Этот резерв можно было использовать только за счет создания принципиально новой системы организационного обеспечения деятельности судов. Именно по этому пути пошли Верховный суд Российской Федерации и судейский корпус новой России. В марте 1994 года на III внеочередном съезде судейское сообщество Российской Федерации выступило за кардинальное изменение подхода к организационному обеспечению работы судов и поставило в практическую плоскость вопрос об образовании судебного департамента. В дальнейшем эта идея получила развитие в декабре 1996 года на IV чрезвычайном съезде судей и нашла свое законодательное воплощение в ст. 31 федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Само понятие «Судебный департамент» стало легитимным. А главное предназначение создаваемого федерального государственного органа представлялось в том, чтобы он взял на себя решение всех проблем организационного обеспечения деятельности судов, избавил судейский корпус страны от несвойственных ему функций и забот, отвлекающих его от высокого предназначения, вывел суд на подобающее место в государстве и обществе.

Условия, в которых создавался и начинал свою деятельность Судебный департамент, оказались предельно сложными. Задолженность федерального бюджета судебной системе достигла астрономической суммы, причем механизм ее возвращения выработан не был. Кредиторская задолженность судов перед поставщиками теплоэлектроэнергии и за коммунальные услуги возрастала в геометрической прогрессии. Каждое третье здание суда не соответствовало стандартам правосудия. Практически на мертвой точке застыл крайне актуальный вопрос об увеличении штатной численности судей, из-за чего их нагрузка запредельно возросла. В целом нужды судебной власти удовлетворялись не более чем на четверть от реальной необходимости, а финансирования судов хватало в основном только для выплаты зарплаты судьям и работникам аппаратов судов. Кроме того, начиная деятельность по обеспечению интересов судейского корпуса, Судебный департамент одновременно создавал свой центральный аппарат и форсировал построение системы территориальных органов в субъектах Российской Федерации. Положение усугублялось сложнейшей экономической ситуацией в государстве, вследствие которой в 1998 году правительство Российской Федерации сократило финансирование федеральной судебной системы на 26,2 процента. Поскольку такая корректировка противоречила действующему законодательству, вопрос был внесен для рассмотрения Конституционным судом Российской Федерации, обязавшим правительство восстановить финансирование судов в соответствии с требованиями Конституции.

В целом в течение 1998-2002 годов тенденция улучшения ресурсного обеспечения судов не только отчетливо наметилась, но и закрепилась. Достаточно, например, сказать, что за этот период общий объем бюджетного финансирования судебной системы, осуществляющегося через Судебный департамент, увеличился более чем в четыре раза: с 3,9 миллиарда рублей в 1998 году до 17,4 миллиарда рублей в 2002 году. Более чем на 30 процентов возросли бюджетные ассигнования в 2003 году[[38]](#footnote-38).

Однако сложившаяся к настоящему моменту система финансирования судебной власти до сих пор не обеспечивает эффективного использования государственных средств, консервирует существующие проблемы.

Серьезной проблемой современной России является, в частности, существование теневой юстиции. Ликвидация теневой юстиции выдвигается в качестве одной из целей судебной реформы.

При определении бюджета судебной системы применяется, прежде всего, метод переходящих расходов, нормативный метод, программно-целевое финансирование, субсидии, дотации и другие. Например, метод переходящих расходов предполагает следующие шаги: объем финансирования судебной системы фиксируется и утверждается Государственной думой на среднесрочный период по представлению главных распорядителей (возможно, напрямую в Бюджетный комитет, минуя правительство) и автоматически возобновляется на протяжении этого периода; распределение средств по целевым статьям расходов передается в ведение главных распорядителей; органы судебной власти берут на себя обязательства по обеспечению минимальных стандартов процедурной эффективности (например, по срокам рассмотрения дел). Контроль за соблюдением указанных обязательств производится в процессе утверждения финансирования на следующий среднесрочный период.

В последние годы на финансирование судебной системы стабильно расходовалось чуть менее одного процента от общих расходов федерального бюджета. Однако принципиальное отличие заключается в том, что этот один процент судебной системе не гарантирован и его нужно «выбивать» ежегодно.

### 2.2.3.Финансы уголовно-исполнительной системы

Помимо финансирования из федерального бюджета, уголовно-исполнительная система (УИС) пользуется значительной косвенной поддержкой государственных и местных властей в виде налоговых льгот, бесплатных поставок продукции и прочее. Вместе с тем в рамках УИС производится заметная доля ВВП. Наконец, функционирование системы порождает многочисленные как позитивные, так и негативные внешние эффекты.

Несмотря на известное улучшение с 2000 года ситуации с текущим финансированием УИС из федерального бюджета, есть все основания утверждать, что нынешнее состояние системы не только не позволяет ей выполнять возложенные на нее функции, но и порождает новые проблемы, такие как рост криминализации общественной жизни и обострение эпидемиологической обстановки. Во многих аспектах деятельность УИС не отвечает принятым Россией международным обязательствам и признаваемым нашей страной стандартам.

За последние 10 лет количество заключенных в России колебалось в пределах 0,9-1,1 миллиона человек, т. е. на уровне 0,6-0,7 процента общей численности населения (один из наиболее высоких уровней карцеризации в мире). Если же учесть средние сроки заключения, то окажется, что через места заключения проходит около двух миллионов человек в год[[39]](#footnote-39) (преимущественно мужчин), что составляет уже три процента населения трудоспособного возраста.

В настоящее время УИС представляет собой сложную, разветвленную структуру, которая с августа 1998 года функционирует в рамках Министерства юстиции РФ. Помимо основных, пенитенциарных, функций система занимается производственной, оперативно-розыскной деятельностью, санитарно-профилактической работой среди осужденных.

Производственный сектор УИС играет заметную роль в народном хозяйстве России - по некоторым оценкам он производит около двух процентов ВВП. Сформировавшийся тюремно-производственный комплекс в настоящий момент оказывает колоссальное влияние на все стороны деятельности УИС.

Система УИС в России находится в стадии реформирования. Основополагающим документом для реформирования УИС является Федеральная целевая программа «Реформирование уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ на 2002–2006 годы», которая предусматривает существенное увеличение расходов на УИС, в первую очередь на строительство и реконструкцию СИЗО и тюрем, а также на строительство жилья для персонала. Решение проблем, стоящих перед УИС, только за счет увеличения финансирования станет тяжелым бременем для федерального бюджета. Необходимая предпосылка кардинального улучшения ситуации в УИС - реформирование системы уголовного правосудия, в первую очередь следствия и судебной системы, а также пересмотр государственной политики в области карцеризации, направленный на решительное сокращение численности тюремного населения.

Финансирование текущей деятельности УИС из федерального бюджета производится по разделу 05 функциональной классификации расходов федерального бюджета «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства», подраздел 03 «Уголовно-исправительная система».

Начиная с 2002 года мероприятия по реформированию УИС финансируются в рамках Федеральной целевой программы «Реформирование уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации на2002-2006 годы», включающей подпрограммы: «Строительство и реконструкция следственных изоляторов и тюрем Министерства юстиции РФ, а также строительство жилья для персонала указанных учреждений на 2002-2006 годы»; «Реформирование промышленного сектора уголовно-исполнительной системы и содействие трудовой занятости осужденных на 2002-2006 годы».

Общая ситуация с финансированием УИС за последние несколько лет принципиально изменилась. На смену постоянному недофинансированию бюджетных назначений, имевшему место до 1998 года, с 1999 года пришло стабильное исполнение утвержденных объемов финансирования (см. табл. 2.4).

Таблица 2.4

Финансирование уголовно-исполнительной системы из федерального бюджета

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Период** | **Утверждено** **(млн. рублей)**  | **Исполнено** **(млн. рублей)**  | **Уровень исполнения бюджетных назначений, в процентах** |
| **1998** | 7 754,3 | 6 779,7 | 87,4 |
| **1999** | 10 373,6 | 10 960,5 | 105,7 |
| **2000** | 18 733,3\* | 18 388,3 | 98,2 |
| **2001** | 24 068 | – | – |
| **2001** | 11 718 | 11 647 | 99,4 |
| **2002\*\*** | 33 668 | 33 668 | 100 |

\* бюджетная заявка ГУИН равнялась 21 миллиарду рублей \*\* уточненная роспись и фактическое исполнение расходов федерального бюджета за 2002 год. Источник: Отчеты об исполнении федерального бюджета за соответствующие годы; Бюллетень Счетной Палаты РФ №11/1999.

Прямые расходы федерального бюджета на УИС составляют только часть того финансового бремени по содержанию пенитенциарной системы, которое несет общество. Содержание УИС осуществляется за счет широкого спектра источников финансирования и иных форм государственной поддержки пенитенциарной системы:

⮞федеральный бюджет РФ;

⮞бюджеты и внебюджетные фонды субъектов РФ и муниципальных образований;

⮞специальные ведомственные внебюджетные фонды, созданные на уровне ГУИН и при территориальных Управлениях;

⮞доходы (прибыль, дивиденды и проч.) от деятельности предприятий учреждений УИС (в том числе дополнительные доходы, полученные за счет закупок продукции предприятий УИС по неконкурентным ценам);

⮞безвозмездная передача материальных ценностей или (неоплачиваемые) поставки товаров, работ и услуг;

⮞спонсорская и гуманитарная помощь (включая зарубежную);

⮞налоговые льготы и отсрочки; задолженность по уплате налогов (недоимка, штрафы и пени) и платежей в федеральные внебюджетные фонды;

⮞просроченная кредиторская задолженность учреждений и предприятий УИС.

Например, о наличии необеспеченных расходных обязательств федерального бюджета свидетельствует кредиторская задолженность УИС, оцениваемая в 5 миллиардов рублей. Крупнейшими кредиторами УИС являются дочерние компании РАО «ЕЭС» и ГУПы (железные дороги), входящие в систему МПС России. Причиной образования задолженности становятся неоплаченные поставки электроэнергии и тепла «неотключаемым» потребителям, к числу которых относятся учреждения УИС (часто технологически, через линии электропередачи, связанные с предприятиями или поселками, в которых живет персонал УИС), или не проплаченная подача спецвагонов для перевозки заключенных. Нередко такие поставки осуществлялись в виде непрозрачных (и, вероятно, взаимовыгодных) зачетных схем, предполагающих погашение задолженности федерального бюджета перед поставщиками или списание налоговой задолженности поставщиков по платежам в бюджет.[[40]](#footnote-40)

Унаследованная от прошлого система финансирования сейчас уже не кажется оптимальной с точки зрения задач, решаемых пенитенциарной системой:

🢥финансовые схемы, используемые в УИС, являются непрозрачными, что создает условия для разнообразных нарушений и не позволяет использовать бюджетные средства наиболее эффективным образом;

🢥предпринимательская деятельность учреждений УИС часто противоречит целям и задачам, поставленным перед пенитенциарной системой. Фактическое сращивание пенитенциарных учреждений и предприятий производственного сектора также препятствует полномасштабному переходу УИС на обслуживание в органы федерального казначейства, что порождает целый шлейф негативных последствий, включая неуплату налогов и наращивание кредиторской задолженности;

🢥предоставляемые в качестве меры господдержки производственному сектору УИС налоговые льготы служат не интересам пенитенциарной системы, а используются для минимизации налоговых платежей конкретных бизнес-структур;

🢥несоблюдение по отношению к предприятиям УИС порядка закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых для государственных нужд, установленного Указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», приводит к значительному перерасходу бюджетных средств.

Порядок планирования текущих и капитальных расходов, правила и институциональные возможности распределения ресурсов, выделяемых на финансирование УИС, в принципе не отличаются от порядка, применяемого в иных секторах бюджетной сферы.

Эффективность бюджетных расходов применительно к УИС может быть оценена по тому, насколько результативно система выполняет возложенные на нее функции. В настоящий момент решение этой задачи усложняется тем, что функции УИС сформулированы в весьма расплывчатой и нередко противоречивой форме, а измеримые показатели эффективности расходов отсутствуют. Вместе с тем, как и в большинстве бюджетных отраслей, в УИС применяется ведомственная методика оценки качества работы руководителей учреждений УИС.

С нашей точки зрения, для того чтобы идти к преодолению негативных внешних эффектов недофинансирования, уже сейчас необходимо: сделать, как минимум, прозрачными и оценить с позиций эффективности все действующие формы финансирования УИС; предусмотреть переход к финансированию УИС через структуры Тюремного департамента Минюста (аналог Судебного департамента Верховного Суда, через который финансируются российские суды) с использованием принципов централизованной бухгалтерии; создать механизмы жесткой обратной связи между УИС, судебной и следственной системами.

Следует также утвердить ведомственные нормативы расходов на УИС законодательно (по аналогии с Единой тарифной сеткой) и придать расходам на содержание заключенных статус защищенных статей (аналогично расходам на выплату зарплаты работникам бюджетной сферы). В этом случае их нарушение станет незаконным, что немедленно даст сигналы законодателям, судам и правоприменителям о необходимости смягчения законодательства и судебной практики в том, что касается тюремного заключения.

### 2.2.4.Методы бюджетного регулирования в системе органов внутренних дел

Расходы по обеспечению правоохранительной деятельности, в соответствии со статьей 85 Бюджетного кодекса РФ, финансируются совместно за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Милиция в Российской Федерации входит в систему Министерства внутренних дел РФ и, в соответствии со ст. 7 Закона РФ от 18.04.1991 № 1026-1 «О милиции»[[41]](#footnote-41), подразделяется на криминальную милицию и милицию общественной безопасности. Криминальная милиция финансируется за счет средств федерального бюджета.

Согласно статье 9 данного Закона РФ состав милиции общественной безопасности, порядок создания, реорганизации и ликвидации ее подразделений, а также численность милиции общественной безопасности, финансируемой за счет средств федерального бюджета, определяются Правительством Российской Федерации

Создание, реорганизация и ликвидация подразделений милиции общественной безопасности, финансируемых за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, осуществляются в порядке, определяемом органами исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с Министерством внутренних дел РФ.

Нормативы штатной численности, утвержденные МВД РФ, приведены в приложении № 2 к Указу Президента РФ от 12.02.1993 № 209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации»[[42]](#footnote-42), а также в отдельных приказах МВД РФ.

Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденных Указом Президента РФ от 18.08.1996 г. № 1039[[43]](#footnote-43), определено, что только министерство осуществляет централизованное обеспечение органов внутренних дел и внутренних войск материально-техническими ресурсами, а также финансовыми ресурсами за счет средств федерального бюджета и других источников финансирования. Министерство внутренних дел РФ является федеральным органом исполнительной власти и главным распорядителем бюджетных средств, что подтверждено ст. 12 Федерального Закона «О бюджетной классификации РФ» от 15.08.1996 г. № 115-ФЗ.[[44]](#footnote-44)

Исполнение федерального бюджета министерства осуществляется в полном соответствии с утвержденной бюджетной росписью.

В течение последних двух лет финансовое положение Министерства внутренних дел РФ в целом стабилизировалось. Помимо утвержденных бюджетных ассигнований, выделяются дополнительные средства, которые в 2003-2004 гг. направляются в основном на проведение антитеррористических мероприятий и выплату «боевых». Кроме того, в результате перераспределения финансирования в текущем году увеличены такие статьи расходов, как текущий и капитальный ремонт зданий - 200 миллионов рублей, ремонт тепло-электрооборудования - 70 миллионов, перевозки, в том числе в отпуск - 62 миллиона, и другие. Из различных внебюджетных источников поступило порядка 7,4 миллиарда рублей (без ГУВО МВД России). Как и в предыдущие годы, основная часть полученных ассигнований была направлена на выплаты сотрудникам органов внутренних дел и военнослужащим денежного довольствия, пособий и компенсаций. Однако отвлечение средств на оплату исков по исполнительным листам не позволяет полностью обеспечить это направление. С начала года текущая задолженность в данной области сократилась на 12 процентов, но на 1 октября 2003 года она составляла внушительную сумму - полтора миллиарда рублей.[[45]](#footnote-45)

Но в целом, как полагает руководство МВД РФ, объемы финансирования ведомства по-прежнему не соответствуют потребности. По мнению руководства МВД России, предусмотренные на 2004 год предельные объемы финансирования расходов на содержание органов внутренних дел могут быть оценены как минимально необходимые для поддержания их жизнедеятельности. Ограниченность финансовых средств в текущем году не позволит, например, полностью решить такую социально значимую проблему, как обеспечение бесплатного проезда сотрудников и членов их семей в отпуск. Предложения министерства об увеличении объемов финансирования расходов по этой статье Министерством финансов в 2004 году не поддержаны. Еще более осложняет ситуацию с оплатой транспортных услуг постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2002 года № 716, разрешающее возмещать расходы, связанные с проездом в отпуск воздушным транспортом.

Все расходы федерального бюджета на содержание МВД России в 2004 году составят 172,9 миллиарда рублей. Как распределяются эти средства по ведущим разделам?

Ассигнования на «Правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства» предусмотрены в объеме 137 миллиардов 658,6 миллиона рублей, в том числе по подразделу «Органы внутренних дел» (включая центральный аппарат и территориальные подразделения Федеральной миграционной службы МВД России) - 116 миллиардов 128,1 миллиона рублей, по подразделу «Внутренние войска» - 21 миллиард 530,5 миллиона рублей. Сведения о финансировании расходов из федерального бюджета по направлениям деятельности МВД России по состоянию на 1 января 2004 года представлены в Приложении 2.

Современный период бюджетного регулирования в рассматриваемой сфере находится в стадии реформирования. Так, в соответствии со статьями 7, 19, 22 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. N 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год»[[46]](#footnote-46), во исполнение пунктов 5 и 8 постановления Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2004 г. N 80 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год»[[47]](#footnote-47) с 27 апреля 2004 года[[48]](#footnote-48) установлен новый порядок зачисления в доход федерального бюджета в 2004 году средств, контролируемых отдельными федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами и учреждениями, находящимися в их ведении, а именно:

√ средств, уплачиваемых получателями материальных ценностей, выпускаемых из государственного материального резерва в связи с освежением, заменой, разбронированием или по другим основаниям, а также плата за заимствование, штрафы, пени, неустойки, взимаемые Федеральным агентством по государственным резервам (далее - Росрезерв), его территориальными органами и учреждениями в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 1994 г. N 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» и со статьей 23 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год»;

√ доходов от оказания платных услуг, поступающих на счета Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации (далее - ГФС России) и ее территориальных органов;

√ платы за услуги, предоставляемые на договорной основе подразделениями органов внутренних дел Министерства внутренних дел Российской Федерации по охране имущества юридических и физических лиц и предоставлению иных услуг, связанных с обеспечением охраны и безопасности граждан, после уплаты налогов и сборов и иных обязательных платежей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также возмещения убытков в связи с кражами, пожарами и иными обстоятельствами, обусловленными условиями договоров. Таким образом, с 1 января 2004 года вневедомственная охрана переводится на сметно-бюджетное финансирование. Плата за услуги, предоставляемые на договорной основе подразделениями ОВД по охране имущества юридических и физических лиц, и иные услуги по линии обеспечения охраны и безопасности граждан зачисляется в полном объеме в доход федерального бюджета. В ведомственную классификацию расходов введена новая целевая статья «Содержание подразделений вневедомственной охраны МВД России» для целевого использования бюджетных средств. Как известно, эта служба содержалась за счет средств, поступающих по договорам, что составляет треть плановых назначений министерства. Вышеназванная новая статья даст значительный общий рост бюджетных ассигнований по органам внутренних дел.

Эти средства подлежат зачислению на счета органов федерального казначейства, открытые в подразделениях расчетной сети Банка России или кредитных организациях на балансовом счете N 40503 «Счета организаций, находящихся в федеральной собственности. Некоммерческие организации» с отличительным признаком «1» в четырнадцатом разряде номера лицевого счета.

Вышеуказанные средства учитываются на лицевых счетах по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, открытых Росрезерву, его территориальным органам и находящимся в его ведении учреждениям, ГФС России и ее территориальным органам, а также подразделениям органов внутренних дел МВД России в порядке, установленном приказом Министерства финансов Российской Федерации от 21 июня 2001 г. N 46н «О порядке открытия и ведения территориальными органами федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, получателей средств федерального бюджета, финансируемых на основании смет доходов и расходов» (зарегистрировано в Министерстве юстиции Российской Федерации 19 июля 2001 г., регистрационный номер 2809).

Органы федерального казначейства на основании платежных поручений, оформленных Росрезервом, его территориальными органами и находящимися в его ведении учреждениями, ГФС России и ее территориальными органами, а также подразделениями органов внутренних дел МВД России ежемесячно по состоянию на 10, 20, 30 (31) число в полном объеме перечисляют средства, указанные в пункте 2 настоящего Порядка, в доход федерального бюджета.

Бухгалтерский учет и отчетность по указанным средствам осуществляются Росрезервом, его территориальными органами и находящимися в его ведении учреждениями, ГФС России и ее территориальными органами, а также подразделениями органов внутренних дел МВД России в соответствии с нормативными правовыми актами Министерства финансов Российской Федерации по бухгалтерскому учету и отчетности для бюджетных учреждений.

Контроль за полнотой и своевременностью перечисления в доход федерального бюджета средств осуществляют соответственно Росрезерв, ГФС России и МВД России.

## 2.3. Анализ практики бюджетного регулирования РУВД Центрального района г. Санкт-Петербурга

Согласно Типового положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Приказом МВД РФ от 15 сентября 2003 г. N 730 «Об утверждении Типового положения о министерстве внутренних дел, главном управлении, управлении внутренних дел субъекта Российской Федерации», Главное управление внутренних дел г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области осуществляет полномочия органов внутренних дел Российской Федерации в области обеспечения безопасности личности, защиты собственности от противоправных посягательств, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, борьбы с преступностью, регулирования миграционных процессов на территории города Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Координацию деятельности ГУВД Санкт-Петербурга в пределах полномочий, установленных МВД России, осуществляет Главное управление МВД России по Северо-западному федеральному округу.

Финансирование правоохранительной системы в Санкт-Петербурге осуществляется за счет средств федерального, регионального и местного бюджетов (табл. 2.5.). Из таблицы видно, что исполнение консолидированного бюджета Санкт-Петербурга в отношении реализации задач правоохранительной деятельности и обеспечения безопасности государства в 2003 году составило сумму почти в 14 раз превышающую исполнение по показателю «Судебная власть». При этом на органы внутренних дел было выделено в общей сложности 1914486 тыс. рублей.

Таблица 2.5.

Выписка из Отчета об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (Санкт-Петербург)
на 01.01.2004 (тыс.руб.)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Код бюджетной классификации | Наименование показателей | Кассовое исполнение консолидированного бюджета субъекта РФ (ЗАТО) всего | Кассовое исполнение субъекта РФ | Кассовое исполнение местных бюджетов (ЗАТО) |
| 0200 | СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ | 136836 | 136636 | 200 |
| 0201 | Федеральная судебная система | 93464 | 93264 | 200 |
| 0202 | Судебная система субъектов Российской Федерации | 43372 | 43372 | 0 |
| 0500 | ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА | 1915780 | 1891562 | 24218 |
| 0501 | Органы внутренних дел | 1914486 | 1890564 | 23922 |
| 0505 | Органы государственной безопасности  | 598 | 598 | 0 |
| 0508 | Органы прокуратуры | 661 | 400 | 261 |
| 0510 | Органы юстиции | 35 | 0 | 35 |

В 2003 году на нужды Главного управления внутренних дел Санкт-Петеробурга и Ленинградской области из бюджета Санкт-Петербурга было выделено 1 млрд. 841,469 млн. рублей. В проекте бюджета 2004 года предполагается выделить ГУВД 2 млрд. 105 млн. рублей, что на 254 млн. рублей больше, чем в 2003 году. Вместе с тем, такое повышение финансирования является незначительным, поскольку при составлении проекта бюджета не были учтены рост цен на энергоносители и значительный износ материально-технической базы ГУВД.

В настоящее время более 50% расходов ГУВД оплачивается из бюджета Санкт-Петербурга. Если в будущем году не поступят федеральные субвенции на охрану правопорядка, полк постовой службы придется ликвидировать, поскольку его невозможно содержать за счет средств петербургского бюджета.

В то же время в 2004 году не предусмотрено финансирование пяти целевых программ: «Развитие правоохранительной деятельности в Санкт-Петербурге на 2001-2004 годы», «О пожарной безопасности Санкт-Петербурга на 2001-2005 годы», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2002-2005 годы», «Профилактика правонарушений несовершеннолетних и молодежи в Санкт-Петербурге на период с 2002-2005 годы», «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Санкт-Петербурге на 2002-2005 годы». Дополнительная сумма средств, необходимых для нормальной работы правоохранительных органов, составляет 106,2 млн. рублей: на оснащение автотранспортом подразделений милиции общественной безопасности дополнительно требуется 50 млн. рублей, на содержание полка патрульно-постовой службы милиции при Северо-Западном управлении внутренних дел на транспорте - 14,6 млн. рублей, на содержание управления материально-технического и хозяйственного обеспечения тыла - 11,1 млн. рублей, на развитие телекоммуникационной сети связи - 9 млн. рублей, на субвенцию федеральному бюджету на финансирование службы судебных приставов СПб - 30 млн. рублей, на профилактику преступности среди молодежи - 7,8 млн. рублей.[[49]](#footnote-49)

Штатная структура ГУВД г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области была разработана в соответствии с приказом Министра внутренних дел Российской Федерации от 8 апреля 1996 года №180дсп «О мерах по совершенствованию организации работы министерств внутренних дел, главных управлений (управлений) внутренних дел субъектов Российской Федерации, УВД на транспорте и режимных объектах» и включала в себя: криминальную милицию, милицию общественной безопасности, Штаб, Тыл, Управление государственной противопожарной службы и иные подразделения, учреждения и организации, созданные в установленном порядке для осуществления задач, стоящих перед органами внутренних дел.

В ГУВД Санкт-Петербурга при формировании численности подразделений милиции общественной безопасности, содержащихся за счет средств федерального бюджета, имело место превышение нормативов, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 февраля 1993 года №209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации». Так, в районных отделах внутренних дел сверх нормативов (с учетом фактической численности) содержалось 135 милиционеров охранно-конвойной службы. В то же время в РОВД Центрального района общая численность милиционеров охранно-конвойной службы занижена против нормативов на 7 единиц. В результате, в целом по ГУВД неэффективные расходы на их содержание в 2003 году составили 1095,5 тыс. рублей.

Согласно данным годовых бухгалтерских отчетов РОВД Центрального района Санкт-Петербурга на 1 января 2004 года числилась задолженность федерального бюджета по отдельным видам выплат сотрудникам органов внутренних дел в сумме 374,9 тыс. рублей, в том числе:

Таблица 2.6.

|  |  |
| --- | --- |
| Виды задолженности | Сумма задолженности |
| Денежные компенсации за санаторно-курортное лечение | 74,4 |
| Денежная компенсация взамен продпайка | 107,5 |
| Суточные и квартирные деньги при служебных командировках | 193,0 |

Наличие задолженности связано с недостаточным финансированием данных расходов в течение 2000-2003 годов и погасить ее в настоящее время за счет средств текущего финансирования не представляется возможным, так как органы Федерального казначейства Минфина России категорически запрещают проводить подобные операции в связи с отсутствием целевого финансирования.

Обеспечение в 2003 году материально-техническими средствами было в целом удовлетворительным.

Однако не в полной мере было обеспечено эффективное использование средств федерального бюджета, выделенных ГУВД Санкт-Петербурга по статье 111070 на оплату специальных закупок (приобретение оперативной и криминалистической техники, приборов, оборудования и других спецсредств). Так, на закупку автомобильных шин, аккумуляторных батарей, запасных частей для оперативного транспорта ОПУ в 2003 году израсходовано 314,0 тыс. рублей, в то время как эти автомобили находились на балансе автохозяйства ГУВД и расходы по их содержанию должны относиться на статью 111090 «Оплата специального ремонта».

Имеет место еще ряд нарушений, например, контроль за возвратом сотрудниками проездных документов, приобретенных по воинским перевозочным требованиям, необоснованное списание ГСМ при проезде в командировки на служебном транспорте и другие. Однако в целом ситуация с выполнением бюджетных нормативов в РОВД Центрального района г. Санкт-Петербурга удовлетворительная.

В 2003 году ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области при активном участии всех районных отделов принимали участие в реализации четырех федеральных целевых программ:

∆ ФЦП «Дети России» (2003-2006 годы), подпрограмма «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», объем финансирования составил 5,0 млн. рублей. Согласно программным мероприятиям на выделенную сумму приобретено бытовое оборудование, оргтехника и автотранспорт для центров временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел (ЦВИНП);

∆ ФЦП «Жилище» на 2002-2010 годы, в том числе:

►подпрограмма «Обеспечение жильем беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации», план - 775,4 млн. руб. Данная подпрограмма профинансирована в полном объеме, средства использованы для предоставления субсидий на приобретение (строительство) жилья, а также приобретение жилых помещений для постоянного проживания лиц указанной категории.

►программа «Государственные жилищные сертификаты», план - 333,1 млн. руб. (приблизительно 500 шт.), по состоянию на 01.01.2004 г. выдано 511 шт. на сумму 332,3 млн. руб., кроме того, в рамках реализации военной реформы, предусмотрены ГЖС на сумму 595,0 млн. руб. (приблизительно 900 шт.) фактически выдано 705 шт. на сумму 540,5 млн. рублей. В настоящее время реализовано всего 640 ГЖС на сумму 428,7 млн.рублей;

∆ ФЦП «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2002-2004 годы», план - 93,19 млн. руб. Согласно программным мероприятиям на выделенные средства приобретены необходимые технические средства, в том числе специального назначения для подразделений органов внутренних дел.

∆ ФЦП «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 год и последующие годы), план - 80,0 млн. руб. Программа профинансирована в полном объеме. Выделенные средства направлены на строительство зданий РОВД, ИВС, оперативно-технических подразделений в г. Грозном и н.п. Ханкала и стационарных постов ГИБДД.

В 2003 году начала свое действие Программа Союзного государства «Борьба с преступностью на территории государств-участников Союзного государства на период 2003-2005 годы», утвержденная постановлением Совета Министров Союзного государства 30.12.02 г. № 48, в которой МВД России является государственным заказчиком-координатором.

Согласно паспорту Программы на 2003 год МВД России предусматривалось к выделению 22,6 млн. руб., однако лимит бюджетных ассигнований министерства в текущем году составил 9,55 млн. руб. Выделенные средства направлены на проведение межведомственных оперативно-профилактических целевых мероприятий и специальных операций - 3,6 млн. руб. и НИОКР - 6,0 млн. руб. В настоящее время Программа профинансирована на 100% в пределах выделенного лимита.

В целом за 2003 год руководством ГУВД Санкт-Петербурга, в том числе РОВД Центрального района принимались меры по целесообразному и эффективному использованию средств федерального бюджета. Изыскивались внебюджетные источники для частичной оплаты расходов по содержанию техники, оплате транспортных услуг и других нужд.

# Заключение

Завершая наш анализ форм и методов бюджетного регулирования, можно сделать следующие выводы.

Госсектор как специфический объект управления в экономике не выделен. Такой подход законодательно закреплен в Законе о Федеральном бюджете и Законе о бюджетной классификации, так как ни один из видов бюджетной классификации не позволяет определить долю бюджетных средств, направляемую централизованно на нужды госсектора.

Структурную политику по регулированию размеров и состава госсектора необходимо, на наш взгляд, увязывать с бюджетными приоритетами. В процессе перераспределения ресурсов государства при формировании бюджета на следующий год необходимо учитывать цели и приоритеты развития и реструктуризации госсектора. В план его развития следует включать как реструктуризацию неэффективных сегментов, так и поддержку со стороны государства определенных видов деятельности. Очевидно, что все эти ресурсные потоки должны быть отражены в соответствующих разделах бюджета. В том случае, если государство берет на себя риск освоения новых сегментов реального сектора, в бюджете необходимо определить размер государственных инвестиций, выделяемых на эти цели. В такой ситуации механизм регулирования госсектора частично должен смыкаться с механизмом формирования и реализации федеральных целевых программ.

Мы считаем, что для целей выделения доли госсектора в общей величине бюджетных расходов необходимо ввести соответствующие дополнения в бюджетную классификацию, что позволит оценить «планируемые» расходы государства в госсектор на текущий бюджетный год. При сопоставлении бюджетных параметров со статистическими данными можно будет оценить степень выполнения бюджетных назначений.

Средства, выделяемые из федерального бюджета на выполнение федеральных целевых программ, также распределяются в определенных пропорциях между госсектором и предприятиями иных форм собственности. Перечень таких программ приводится в приложении к федеральному бюджету. В его рамках устанавливаются государственный заказчик и требуемый объем финансирования. Чтобы определить участие предприятий госсектора в освоении средств, отпущенных на выполнение федеральных целевых программ, необходимо, на наш взгляд, организовать учет состава соискателей и исполнителей соответствующих работ с выделением государственных исполнителей и указанием размера и доли освоенных ими средств.

Необходимо найти оптимальную пропорцию при централизации ресурсов государства и распределении полномочий между федеральным и региональным уровнями государственной власти. Децентрализация бюджетных полномочий по регулированию госсектора необходима в той степени, которая позволяет наиболее эффективно использовать возможности госбюджета.

При формировании механизма бюджетного регулирования госсектора особое внимание, по нашему мнению, следует уделить также таким вопросам, как определение размеров и стратегии выделения государственных капиталовложений, форм государственной поддержки (субсидии, субвенции, бюджетные ссуды и т.д.), установление размеров ответственности государства за убытки казенных предприятий, механизма распределения трансфертов в территориальном разрезе и т.д.

Далее. Система финансовой помощи бюджетам других уровней должна быть направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов при одновременном создании стимулов для проведения на региональном и местном уровне рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики, развитие и эффективное использование налогового потенциала, повышении эффективности бюджетных расходов.

Исходя из этого, Система финансовой помощи бюджетам должна соответствовать следующим основным требованиям:

1) разделение финансовой помощи в зависимости от поставленных целей и механизмов распределения на текущую и инвестиционную, а также выравнивающую и «стимулирующую»;

2) выделение в составе текущей помощи дотаций, субвенций и субсидий как основных форм финансовой поддержки;

3) распределение финансовой помощи должно проводиться по единой методике на основе формул с проверяемыми (воспроизводимыми) расчетами и объективных критериев бюджетной обеспеченности регионов либо заранее установленных условий и процедур конкурсного отбора;

4) в расчетах бюджетной обеспеченности не должны использоваться отчетные данные о фактически произведенных бюджетных расходах и фактически поступивших (начисленных) налоговых доходах. Для этого необходимы объективная и прозрачная оценка относительных различий в расходных потребностях в расчете на душу населения или потребителя бюджетных услуг и методы сравнения налогового потенциала различных территорий с учетом уровня и структуры развития региональной экономики;

5) методики и процедуры распределения финансовой помощи должны быть установлены федеральными законами и принимаемыми на их основе нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации;

б) жесткость бюджетных ограничений: утверждение всего объема финансовой помощи конкретным регионам и муниципальным образованиям законом о соответствующем бюджете (в абсолютных цифрах), ограничение на перечисление в течение бюджетного года средств, не распределенных между регионами и муниципальными образованиями законом о бюджете;

7) максимально возможная стабильность (предсказуемость) объема и принципов распределения финансовой помощи, позволяющая субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям самостоятельно прогнозировать для себя основной объем, получаемой финансовой поддержки на среднесрочную перспективу и создающая стимулы для увеличения собственных доходов;

8) установление на федеральном уровне общих принципов и требований к формам и механизмам выравнивания бюджетной обеспеченности.

В отношении методов бюджетного регулирования правоохранительной системы можно сказать, что в данный момент они совершенно не учитывают уровень качества правоохранительных услуг, предоставляемых населению. Несмотря на заметное увеличение финансирования данной сферы в 2001-2004 гг. существенных изменений в работе органов внутренних дел, судебной и уголовно-исполнительной системах не произошло (последняя при этом является наименее прозрачной). Можно предположить, что дальнейшее увеличение ассигнований не приведет к заметным качественным изменениям. С этой точки зрения наиболее результативным методом бюджетного регулирования могло бы стать сочетание метода револьверного финансирования с методом бюджетирования, ориентированного на результат. Бюджетирование может применяться на уровне линейных министерств и ведомств. В результате могут быть сформулированы конкретные цели в той или иной правоохранительной системе, что соответственно, повысит качество правоохранительных услуг.

# Список литературы

1. Конституция Российской Федерации.- СПб., 2001.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. //Сборник кодексов Российской Федерации с изменениями и дополнениями на 3.12.2002 г. М.: ЗАО «Славянский дом книги», 2003.
3. Налоговый кодекс Российской // Сборник кодексов Российской Федерации с изменениями и дополнениями на 3.12.2002 г. М.: ЗАО «Славянский дом книги», 2003.
4. Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 года N 1026-1 «О милиции» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, N 16, ст. 503; Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, N 14, ст. 1666; 2000, N 31, ст. 3204) (с изм., внесенными Федеральным законом от 30.12.2001 N 194-ФЗ)
5. Федеральный Закон от 15 августа 1996г № 115-ФЗ. «О бюджетной классификации Российской Федерации». // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32.
6. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. N 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год».//Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, N 52 (ч. I), ст. 5038.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2004 г. N 80 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год». //Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, N 8, ст. 665.
8. Указ Президента РФ от 12.02.1993 № 209 "О милиции общественной безопасности (местной милиции) //Собрание актов Президента и Правительства РФ, 15.02.93, N 7,ст. 562. (в ред. Указа Президента РФ от 02.12.98 N 1454)
9. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Введено Указом Президента РФ от 18 июля 1996г № 1039. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 30.
10. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30 марта 2004 г. N 34н «О порядке зачисления в доход федерального бюджета в 2004 году средств, контролируемых отдельными федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами и учреждениями, находящимися в их ведении» (вступает в силу с 27 апреля 2004 г. Зарегистрирован в Минюсте РФ 8 апреля 2004 г. Регистрационный N 5731.
11. Баранов А.О., Пирожков С.М. Управление региональными финансами в условиях рынка // ЭКО.-№1999.-№12.-с. 54-62.
12. Баткибеков С. и др. Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета // Совершенствование межбюджетных отношений в России. Сборник статей, М., ИЭПП, 2000, Серия "Научные труды" №24Р, стр. 83-237.
13. Бачурин А. Повышение роли экономических методов управления // Экономист. - 2002. - №4.
14. Богданов Л. Финансы уголовно-исполнительной системы //Отечественные записки.-2003.-№ 2.
15. Бурмистрова Л.И. Бюджетная система России: Учебник /Под ред. Г.Б.Поляка.- М.:ЮНИТИ-ДАНА, 1999.
16. Виссарионов А., Федорова И. Государственный сектор российской экономики: контуры бюджетного регулирования. //Проблемы теории и практики управления.-2002.-№ 1.
17. Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку. //Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1996.
18. Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г. Финансовое право России. М., 1995.
19. Гусев А. Правосудие не может быть дешевым // Отечественные записки. - 2002.- № 4-5.
20. Доклад заместителя Председателя Верховного суда РФ Р. М. Смакова на Пленуме ВС РФ 25 октября 1999 года //Бюллетень Верховного суда РФ. № 1. - 2000.
21. Интервью заместителя начальника Службы тыла - начальника Финансово-экономического департамента МВД России генерал-майора милиции Светланы Перовой газете «Щит и меч» //[http://www.mvdinform.ru/index.php?docid=1738].
22. Кадочников П. и др .Оценка налогового потенциала и расходных потребностей субъектов Федерации", М.: CEPRA, 2001.
23. Карасева М.В. Финансовая деятельность государства - основополагающая категория финансово-правовой науки.//Государство и право. – 1996. – №11.
24. Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть.-М.: Юрист, 2000.
25. Конституции зарубежных государств./Сост. проф. В.В.Маклаков. М.: БЕК, 2000.
26. Конституции государств Европейского Союза. М.: Изд. Норма-Инфра, 1997.
27. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. Н. И. Химичевой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2002.
28. Кузнецов Ю. Правопорядок как экономическое благо //Отечественные записки.-2003.-№ 2.
29. Крылова И. С. парламент Великобритании // Парламенты мира. М. 1991.
30. Лазарева Н.В. Методы государственного регулирования экономики в условиях рынка // Материалы VII региональной научно-технической конференции «Вузовская наука - Северо-Кавказскому региону». Ставрополь: СевКавГТУ, 2003.
31. Поттер Б., Даймонд Д. Общие принципы управления государственными расходами. Международный валютный фонд. 1999.
32. Приговор правосудию. Центр содействия реформе уголовного правосудия. М., 2001.
33. Расков Н.В. Эволюция и перестройка экономических отношений. СПб, Издательство СПбУ, 1994.
34. Салжаницын А.И. Основные формы и методы государственного регулирования процессов финансирования отраслей социальной сферы // Аудит и финансовый анализ.-2001.-№ 3.
35. Синельников С., Кадочников П., Трунин И., Шкребела Е. Влияние межбюджетных трансфертов на фискальное поведения региональных властей.- М., 2001.
36. Современный словарь иностранных слов. – М.: Рус. яз., 1992.
37. Современная экономика. Общедоступный учебный курс.-Ростов-н/Дону, 1998.
38. Соломко И.М., Тишутина О.И. Бюджетное регулирование в Российской Федерации. Ч. 2. Хабаровск, 1999.
39. Танци В. Управление государственными расходами: опыт ряда стран ОЭСР и уроки для Италии. Международный валютный фонд. 1994.
40. Территориальное управление общественным производством. Под ред. А.Г. Сысоева и Д.Г. Черника. М.: Закон и права 1990.
41. Финансы. Учебник /Под ред. проф. В.В.Ковалева.-М.: ПБОЮЛ М.А.Захаров, 2001.
42. Финансовое право./Отв. ред. Н.И.Химичева. М.: Юристъ, 2001.
43. Фомин Д. Методы финансирования услуг правопорядка и судебной системы // Отечественные записки 2003.-№ 2.
44. Public Financing of Judicial Systems. A Review of International Practices. Atlanta: Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, 2001.
45. Официальный сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга http://www.assembly.spb.ru/.
46. Сайт Фонда Либеральная миссия// www.liberal.ru/.

**Приложение 1**

**Принципиальная схема системы бюджетного регулирования в РФ**

**Федеральный бюджет**

Дотации, целевая помощь и взаимные расчеты

Разделение налоговых полномочий и налоговой базы

Федеральные налоги и сборы

Региональные налоги и сборы

Местные налоги и сборы

**Бюджет субъекта Федерации**

Система Межбюджетные Местные

Бюджетов связи в бюджеты

Субъектов РФ бюджетной

 системе

 субъекта РФ

Трансферты

Взаимные расчеты и др.

Целевые федеральные программы

Федеральные программы по развитию регионов

Целевая финансовая помощь

субвенции

дотации

Федеральный Фонд поддержки субъектов Российской Федерации

**Механизм**

**распределения**

**Приложение 2**

**Сведения о финансировании расходов из федерального бюджета по направлениям деятельности МВД России по состоянию на 1 января 2004 года (млн. руб.)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Наименование расходов | Предусмотрено на 2003 год по закону | Исполнение |
| Всего поступило с начала года | % исполнения от закона |
| ВСЕГО по разделу "Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства": | 87 794,2 | 90 293,2 | 102,8% |
| Из них:- Содержание органов внутренних дел  | 69 304,7 | 70 851,1 | 102,2% |
| - Содержание внутренних войск | 18 489,5 | 19 421,8 | 105% |
| Кроме того:Государственные капитальные вложения  | 2 592,4 | 3 929,3 | 151,6% |
| Международная деятельность | 64,7 | 2 335,1 |  |
| Миграционная политика | 2 109,4 | 2 743,6 | 130% |
| Военная реформа (Расчеты с военнослужащими, увольняемыми в 2003 году в рамках реформирования внутренних войск) | 669,8 | 74,8 | 11,2% |
| Пенсии, пособия, компенсации пенсионерам МВД и членам их семей, а также лицам, приравненным к ним по пенсионному обеспечению | 26 700,2 | 2 5078,1 | 93,9% |
| Объем финансирования МВД России всего: | 119 930,7 | 124 433,8 | 103,8% |

*Источник:* данные Министерства внутренних дел. Финансово-экономический департамент. [http://www.mvdinform.ru/index.php?docid=559]

1. Финансы. /Под ред. В.В.Ковалева.-М., 2001, с. 185. [↑](#footnote-ref-1)
2. Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку. //Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1996. С. 10, 36. [↑](#footnote-ref-2)
3. Карасева М.В. Финансовая деятельность государства - основополагающая категория финансово-правовой науки.//Государство и право. – 1996. – №11. – С. 84. [↑](#footnote-ref-3)
4. Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г. Финансовое право России. М., 1995. С. 9. [↑](#footnote-ref-4)
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации. //Сборник кодексов Российской Федерации с изменениями и дополнениями на 3.12.2002 г. М.: ЗАО «Славянский дом книги», 2003, с.665-676. [↑](#footnote-ref-5)
6. Современная экономика. Общедоступный учебный курс.-Ростов-н/Дону, 1998, с.262. [↑](#footnote-ref-6)
7. Финансовое право./Отв. ред. Н.И.Химичева. М.: Юристъ, 2001. С. 140. [↑](#footnote-ref-7)
8. Налоговый кодекс Российской// Сборник кодексов Российской Федерации, с.723-736. [↑](#footnote-ref-8)
9. Салжаницын А.И. Основные формы и методы государственного регулирования процессов финансирования отраслей социальной сферы // Аудит и финансовый анализ.-2001.-№ 3. [↑](#footnote-ref-9)
10. Финансы. Учебник /Под ред. проф. В.В.Ковалева.-М.: ПБОЮЛ М.А.Захаров, 2001. С.185. [↑](#footnote-ref-10)
11. Соломко И.М., Тишутина О.И. Бюджетное регулирование в Российской Федерации. Ч. 2. Хабаровск, 1999. С. 18. [↑](#footnote-ref-11)
12. Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков/ Институт "Восток-Запад". - М.: МАКС Пресс, 2001. [↑](#footnote-ref-12)
13. Виссарионов А., Федорова И. Государственный сектор российской экономики: контуры бюджетного регулирования. //Проблемы теории и практики управления.-2002.-№ 1. [↑](#footnote-ref-13)
14. Лазарева Н.В. Методы государственного регулирования экономики в условиях рынка // Материалы VII региональной научно-технической конференции «Вузовская наука - Северо-Кавказскому региону». Ставрополь: СевКавГТУ, 2003. [↑](#footnote-ref-14)
15. Баранов А.О., Пирожков С.М. Управление региональными финансами в условиях рынка // ЭКО.-№1999.-№12.-с. 54-62; Бачурин А. Повышение роли экономических методов управления // Экономист. - 2002. - №4. - С. 28-32 и др. [↑](#footnote-ref-15)
16. Расков Н.В. Эволюция и перестройка экономических отношений. СПб, Издательство СПбУ, 1994. [↑](#footnote-ref-16)
17. Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть.-М.: Юрист, 2000, с.23-25. [↑](#footnote-ref-17)
18. Дотация – лат. dotacio – дар, пожертвование / Современный словарь иностранных слов. – М.: Рус. яз., 1992. С. 213. [↑](#footnote-ref-18)
19. Субвенция - лат. subvenire - приходить на помощь / Современный словарь иностранных слов. - М.: Рус. яз., 1992. С. 585. [↑](#footnote-ref-19)
20. Субсидия - лат. subsidium - помощь, поддержка / Современный словарь иностранных слов. - М.: Рус. яз., 1992. С. 585. [↑](#footnote-ref-20)
21. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. Н. И. Химичевой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2002. С. 337. [↑](#footnote-ref-21)
22. Синельников С., Кадочников П., Трунин И., Шкребела Е. Влияние межбюджетных трансфертов на фискальное поведения региональных властей.- М., 2001, с.12. [↑](#footnote-ref-22)
23. Баткибеков С. и др. Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета" // Совершенствование межбюджетных отношений в России. Сборник статей, М., ИЭПП, 2000, Серия "Научные труды" №24Р, стр. 83-237; Кадочников П. и др. Оценка налогового потенциала и расходных потребностей субъектов Федерации", М.: CEPRA, 2001. [↑](#footnote-ref-23)
24. Конституции зарубежных государств./Сост. проф. В.В.Маклаков. М.: БЕК, 2000. С. 199. [↑](#footnote-ref-24)
25. Статьи 83, 84, 87 Конституции Японии, «Конституции зарубежных государств», сост. В. В. Маклаков. М.; БЕК. 2000. с.391. [↑](#footnote-ref-25)
26. Крылова И. С. парламент Великобритании // Парламенты мира. М. 1991. С. 114. [↑](#footnote-ref-26)
27. Конституции государств Европейского Союза. М.: Изд. Норма-Инфра, 1997. С. 716-717. [↑](#footnote-ref-27)
28. Поттер Б., Даймонд Д. Общие принципы управления государственными расходами. Международный валютный фонд. 1999. С. 22-24. [↑](#footnote-ref-28)
29. Танци В. Управление государственными расходами: опыт ряда стран ОЭСР и уроки для Италии. Международный валютный фонд. 1994. С. 8. [↑](#footnote-ref-29)
30. Территориальное управление общественным производством. Под ред. А.Г. Сысоева и Д.Г. Черника. М.: Закон и права 1990. С. 71. [↑](#footnote-ref-30)
31. Фомин Д. Методы финансирования услуг правопорядка и судебной системы // Отечественные записки 2003.-№ 2. [↑](#footnote-ref-31)
32. В то время как в английском языке выражение «production of law and order» звучит вполне естественно, в русском языке аналогичного термина нет. Этот факт отражает широко распространенное у россиян убеждение, что правопорядок не является ни услугой, ни даже экономическим благом. [↑](#footnote-ref-32)
33. См., например, доклад заместителя Председателя Верховного суда РФ Р. М. Смакова на Пленуме ВС РФ 25 октября 1999 года //Бюллетень Верховного суда РФ. № 1. - 2000. [↑](#footnote-ref-33)
34. Кузнецов Ю. Правопорядок как экономическое благо //Отечественные записки.-2003.-№ 2. [↑](#footnote-ref-34)
35. Public Financing of Judicial Systems. A Review of International Practices. Atlanta: Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, 2001. [↑](#footnote-ref-35)
36. Кузнецов Ю. Правопорядок как экономическое благо //Отечественные записки.-2003.-№ 2. [↑](#footnote-ref-36)
37. Public financing of judicial systems. A Review of International Practices, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies Atlanta, Georgia, June 4, 2001. [↑](#footnote-ref-37)
38. Гусев А. Правосудие не может быть дешевым // Отечественные записки.- 2002.- № 4-5. [↑](#footnote-ref-38)
39. Приговор правосудию. Центр содействия реформе уголовного правосудия. М., 2001. С. 5. [↑](#footnote-ref-39)
40. Богданов Л. Финансы уголовно-исполнительной системы //Отечественные записки.-2003.-№ 2. [↑](#footnote-ref-40)
41. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, N 16, ст. 503; Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, N 14, ст. 1666; 2000, N 31, ст. 3204) (с изм., внесенными Федеральным законом от 30.12.2001 N 194-ФЗ) [↑](#footnote-ref-41)
42. Собрание актов Президента и Правительства РФ, 15.02.93, N 7,ст. 562. (в ред. Указа Президента РФ от 02.12.98 N 1454) [↑](#footnote-ref-42)
43. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Введено Указом Президента РФ от 18 июля 1996г № 1039. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 30. [↑](#footnote-ref-43)
44. О бюджетной классификации Российской Федерации. Закон РФ от 15 августа 1996г № 115-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. [↑](#footnote-ref-44)
45. Интервью заместителя начальника Службы тыла - начальника Финансово-экономического департамента МВД России генерал-майора милиции Светланы Перовой газете «Щит и меч» [http://www.mvdinform.ru/index.php?docid=1738]. [↑](#footnote-ref-45)
46. Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, N 52 (ч. I), ст. 5038. [↑](#footnote-ref-46)
47. Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, N 8, ст. 665. [↑](#footnote-ref-47)
48. См. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30 марта 2004 г. N 34н «О порядке зачисления в доход федерального бюджета в 2004 году средств, контролируемых отдельными федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами и учреждениями, находящимися в их ведении» (вступает в силу с 27 апреля 2004 г. Зарегистрирован в Минюсте РФ 8 апреля 2004 г. Регистрационный N 5731. [↑](#footnote-ref-48)
49. Официальный сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга http://www.assembly.spb.ru/ [↑](#footnote-ref-49)