

§ 8 СИСТЕМЫ СТАБИЛИЗАЦИИ: ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Л.Е. Воинова

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МВД РОССИИ КАК НАПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Аннотация: Государственное управление публичными финансовыми ресурсами определяется бюджетной политикой, как частью финансовой политики, и на сегодняшний день направлено на бюджетную децентрализацию, в то время, как бюджетное обеспечение МВД РФ и других казенных организаций имеет противоположное направление и подвержено бюджетной централизации. Многогранная деятельность структурных подразделений МВД России в сфере национальной безопасности и правоохранительной деятельности напрямую зависит от бюджетного финансирования и требует всеобъемлющего, отвечающего современному уровню развития общества финансово-правового регулирования. Бюджетное обеспечение деятельности МВД связано с созданием и расходованием централизованных фондов финансовых ресурсов, необходимых для нормального функционирования и развития подразделений органов внутренних дел и всей системы в целом.

Ключевые слова: Юриспруденция, Бюджетное послание Президента РФ, бюджетная политика, децентрализация/централизация, обеспечение, бюджет, МВД России, казенные учреждения, децентрализационная политика, бюджетное обеспечение МВД России

Многогранная деятельность структурных подразделений МВД России в сфере национальной безопасности и правоохранительной деятельности напрямую зависит от бюджетного финансирования и требует всеобъемлющего, отвечающего современному уровню развития общества финансово-правового регулирования. Бюджетное обеспечение деятельности МВД связано с созданием и расходованием централизованных фондов финансовых ресурсов, необходимых для нормального функционирования и развития подразделений органов внутренних дел и всей системы в целом.

В выступлении на совещании руководства МВД России Президент России Д.А. Медведев обозначил работу по совершенствованию бюджетной обеспеченности расходов МВД России в качестве одной из приоритетных задач бюджетной политики государства¹.

Теоретическое обобщение позволяет определить децентрализационную бюджетную политику как среду, в которой на уровне правовой концепции децентрализации управления публичными финансами формируются основные направления регулирования межбюджетных отношений, бюджетного процесса и финансового обеспечения государственных учреждений, получающие затем воплощение в правовых нормах. Правовые нормы, в свою очередь, будучи элементом

механизма финансово-правового регулирования, реализуются в бюджетных правоотношениях, участники которых посредством осуществления своих прав и обязанностей в конечном итоге должны способствовать достижению основных целей бюджетной децентрализации на современном этапе.

На основании выше сказанного, можно предложить авторское определение децентрализационной бюджетной политики, как финансово-правовой категории.

Децентрализационная бюджетная политика – составная часть государственной финансовой политики, которая определяет цели, задачи, принципы, направления, способы финансово-правового регулирования бюджетной децентрализации, а также формы деятельности органов государственной власти РФ, иных уполномоченных органов и организаций, в области формирования, распределения, управления и контроля за использованием публичных финансов в целях повышения эффективности управления государственными централизованными денежными фондами.

Нормативное закрепление понятия бюджетной политики находит отражение в официальных документах, являющихся обязательными при составлении бюджета. В соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции РФ и федеральными законами Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства². А так же, в соответ-

¹ Медведев Д. А. Выступление на совещании руководства МВД России. Стенограмма от 29.02.08. // www.medvedev2008.ru/live_press.htm

² Ст. 80 Конституция Российской Федерации. М. 2010.

стии с п. «е» ст. 84 Конституции РФ в течение года обращается к Федеральному Собранию с двумя ежегодными посланиями о положении в стране³, одно из которых является бюджетным. Не позднее марта года, предшествующего бюджетному, Президент РФ обязан обратиться с бюджетным посланием к Федеральному Собранию, в котором определяются приоритеты бюджетной политики⁴. Этот документ является основой для разработки правительством основных направлений бюджетной политики, где определяются сферы бюджетного финансирования и приоритетные направления расходов.

В Бюджетном послании Президента РФ на 2012–2014 гг. к приоритетным направлениям бюджетных расходов отнесены:

- реформа денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц;
- реформа пенсионного обеспечения военнослужащих и сотрудников военной организации;
- финансовое обеспечение полиции, которое будет полностью осуществляться за счет средств федерального бюджета. Одновременно будет проведена реформа денежного довольствия и социальной поддержки сотрудников органов внутренних дел⁵.

Одной из основных задач бюджетной политики является обеспечение нацеленности бюджетной системы на достижение конкретных результатов. Это отмечено и в Бюджетном послании Президента РФ 2011–2013 гг.

«Правительство Российской Федерации работает над созданием комплекса взаимосвязанных мер по повышению эффективности всей системы государственного управления. Эти вопросы нашли отражение в Программе повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, в основу которой положены программно-целевые принципы деятельности органов исполнительной власти всех уровней, включая расширение их самостоятельности и усиление ответственности за принятые решения. С 2012 года значительная часть федерального бюджета должна быть представлена в виде комплекса долгосрочных государственных программ. На повышение доступности и качества государственных и муниципальных услуг нацелены изменения в правовом положении государственных и муниципальных учреждений. Практическая реализация этих решений позволит, наконец, уйти от платы только за сам факт существования учреждения, вне зависимости от результатов его работы»⁶.

³ Ст. 84 Конституция Российской Федерации. М. 2010.

⁴ Ст. 170 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ / Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823, (принят ГД ФС РФ 17.07.1998), (ред. от 06.04.2011).

⁵ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012 – 2014 годах» // Парламентская газета. 01-07.07.2011. № 32.

⁶ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2010 «О бюджетной политике в 2011 – 2013 годах» // Пенсия. 2010. № 7.

К основным целям и задачам бюджетной политики на 2012–2014 гг. отнесено повышение эффективности межбюджетных отношений, которое должно быть достигнуто путем децентрализации полномочий между уровнями публичной власти.

«Требуется обеспечить эффективную децентрализацию полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Созданные решением Президента Российской Федерации рабочие группы по правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, по финансовым и налоговым вопросам, по межбюджетным отношениям должны подготовить до конца текущего года предложения, предусматривающие, в том числе, меры по увеличению доли доходов региональных и местных бюджетов в структуре консолидированного бюджета Российской Федерации, соответствующие новому распределению полномочий. При необходимости нужно внести изменения в структуру налоговой системы и в бюджетное законодательство Российской Федерации»⁷.

Целевые ориентиры государства в сфере национальной безопасности и правоохранительной деятельности находят отражение в бюджетной политике, посредством которой определяются значимые ориентиры социального обеспечения правоохранительных органов, содержание и направления государственной деятельности в области финансового обеспечения государственных организаций.

Так, в Послании Президента РФ Федеральному собранию 2009 года отмечено: «Качество работы судебной системы в значительной степени зависит от положения дел в правоохранительных органах, а здесь далеко не все благополучно. Должны быть приняты самые энергичные меры для очищения рядов милиции и специальных служб от недостойных сотрудников. Таких следует предавать суду. В то же время мы должны помнить, что большинство сотрудников правоохранительных органов – это честные люди. Их работа сопряжена с риском для жизни. Они трудятся на передовой линии борьбы с преступностью, защищают основы конституционного строя, и мы обязаны повысить уровень их материального обеспечения»⁸.

Основной ориентир государственной политики 2010 года в области правоохранительной деятельности определен, как модернизация органов внутренних дел. «Модернизация только тогда даст ожидаемый эффект,

⁷ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012 – 2014 годах» // Парламентская газета. 01-07.07.2011. № 32.

⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета, № 214, 13.11.2009.

когда в обществе будут действовать справедливые законы, функционировать независимые и уважаемые суды и органы правопорядка, которые пользуются настоящим доверием граждан. Все эти звенья, безусловно, тесно связаны, и реформировать нужно всю систему, а не отдельные институты. Именно поэтому наряду с развитием законодательства о судебной системе, что мы делали и продолжаем делать, мы начали проведение реформы МВД»⁹.

Конкретизация, данного направления государственной политики, нашла отражение в Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2011 – 2013 гг. В качестве одного из основных приоритетов государственных расходов отмечены расходы на реформу МВД. «Необходимо обеспечить повышение эффективности деятельности органов внутренних дел. С 2012 года финансовое обеспечение милиции общественной безопасности будет полностью осуществляться за счет средств федерального бюджета. Уже сегодня необходимо готовиться к столь серьезному изменению расходных обязательств Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и соответствующих им финансовых потоков»¹⁰.

Бюджетная политика определяет также стратегию в области государственных доходов и расходов, которая характеризуется бюджетной децентрализацией в отношении автономных и бюджетных учреждений нового типа и бюджетной централизацией в отношении казенных учреждений.

«Переход с 2012 года к осуществлению финансового обеспечения полиции за счет средств федерального бюджета сопровождается предложением о передаче субъектам Российской Федерации федеральных государственных учреждений в сферах образования, здравоохранения, культуры, сельского хозяйства. Аргументируется это тем, что федеральные органы государственной власти должны заниматься правовым регулированием в соответствующих сферах, а не управлением имуществом.

В целях определения реальных возможностей по финансовому обеспечению работы учреждений, предлагаемых к передаче на региональный уровень, необходимо провести детальные расчеты. Следует определиться с формами, механизмами и объемами предоставления региональным бюджетам субсидий и других форм поддержки из федерального бюджета»¹¹.

Здесь необходимо отметить следующее. Несмотря на то, что научных работ¹², посвященных бюджетной децентрализации,

уже достаточно много, вопрос правового регулирования бюджетной децентрализации на микроуровне, то есть на уровне учреждений бюджетной сети, по поводу разграничения бюджетных полномочий внутри органов исполнительной власти, остается незатронутым, что требует теоретического и практического научного обоснования.

Финансово – правовое регулирование бюджетной децентрализации на уровне государственных учреждений является весьма актуальным по целому ряду причин, к основным из которых можно отнести:

Первое. Реформа межбюджетных отношений и реформа бюджетного процесса затрагивают лишь органы власти разных уровней и типов, тогда как потребители бюджетных услуг взаимодействуют прежде всего с государственными учреждениями. Данные реформы бюджетной децентрализации создают лишь предпосылки и условия для проведения реорганизации государственных учреждений.

Второе. Бюджетно-правовой статус государственных учреждений (до 2012 года равный для всех бюджетных учреждений) ограничивает эффективное предоставление бюджетных услуг из-за наличия целого ряда противоречий между субсидиарной ответственностью государства и неконтролируемостью средств, полученных от приносящей доход деятельности (внебюджетных средств).

Третье. На сегодняшний день финансово-правовой статус одних государственных учреждений ограничивает их финансовую самостоятельность, другие государственные учреждения осуществляют деятельность, не связанную с их основными функциями.

В настоящее время Правительством РФ принят Федеральный закон от 08 мая 2010г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»¹³, который переводит подразделения МВД России в казенные учреждения. В данном законе обозначены основные задачи: создание предпосылок для повышения качества государственных и муниципальных услуг; внедрение элементов рыночной деятельности; ускорение реструктуризации бюджетного сектора и формирование условий для более полной практической реализации подходов, заложенных в федеральном законе об автономных учреждениях; активизация развития материальной базы государственных (муниципальных) учреждений за счет расширения привлечения средств из внебюджетных источников финансирования; привлечение

⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.11.2010 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета, № 273, 02-08.12.2010.

¹⁰ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2010 «О бюджетной политике в 2011 – 2013 годах» // Пенсия. 2010. № 7.

¹¹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012 – 2014 годах» // Парламентская газета. 01-07.07.2011. № 32.

¹² Ларина С. Е. Теория, методология и направления бюджетной

централизации: автореферат дис. ... доктора эконом. наук. Москва, 2010; Никончук Д. А. Правовая регламентация деятельности участников бюджетного процесса: автореферат дис. ... кандидата юридических наук. Москва, 2010; Болтинова О. В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: автореферат дис. ... доктора юридических наук. Москва. 2008.

¹³ СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

и удержание в бюджетной сфере высокопрофессиональных кадров; создание механизмов переложения части ответственности за отраслевое развитие на руководителей государственных (муниципальных) учреждений; обеспечение больших возможностей для ускоренного развития наиболее успешных государственных (муниципальных) учреждений.

Закон от 08 мая 2010г. № 83-ФЗ предлагает решить поставленные задачи, изменив правовое положение существующих бюджетных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов, и, создав стимулы для сокращения внутренних издержек и повышения эффективности их деятельности. Существенно изменяется механизм финансового обеспечения учреждений государственного сектора с расширенным объемом прав, переведя их 1 января 2011г. со сметно-бюджетного финансирования на субсидии в рамках выполнения государственного задания. Бюджетным учреждениям предоставляется право заниматься приносящей доход деятельностью с поступлением этих доходов в распоряжение непосредственно учреждений, устраняется субсидиарная ответственность государства по обязательствам бюджетного учреждения с расширением объемов его прав.

Данный закон определяет существование трех видов государственных (муниципальных) учреждений с различным финансово-правовым статусом, таких как автономные учреждения, бюджетные учреждения с расширенным объемом прав и казенные учреждения, при этом все учреждения правоохранительных органов относятся к казенным. Безусловно, новеллами законодательства являются нормы Закона от 08 мая 2010г. № 83-ФЗ о создании нового типа государственного (муниципального) учреждения – казенного учреждения. Однако, если обратиться к данному закону, то становится ясно, что правовой статус казенного учреждения совпадает с закрепленным в действующем законодательстве статусом бюджетного учреждения при наличии дополнительного ограничения в виде зачисления всех доходов, полученных от внебюджетной деятельности в соответствующий бюджет. Бюджетное обеспечение казенного учреждения осуществляется из бюджета в режиме сметно-бюджетного финансирования. В то же время, финансовыми источниками обеспечения деятельности бюджетных учреждений с расширенным объемом прав и автономных учреждений могут быть как бюджетные средства в форме субсидий из бюджета в соответствии с заданием учредителя, так и доходы названных учреждений от осуществления деятельности, связанной с выполнением работ, оказанием услуг. У автономных и бюджетных учреждений, согласно Закону от 08 мая 2010г. № 83-ФЗ, доходы в полном объеме должны поступать в самостоятельное распоряжение, в то время, как у казенных учреждений полученные доходы зачисляются в бюджет. Закон вносит ряд изменений, обеспечивающих создание правовых основ для функционирования казенного учреждения, уточнение

правового статуса бюджетного и автономного учреждения, устранение внутренних противоречий. В частности, одновременно с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» вносятся изменения в ГК РФ в части определения правового положения учреждения в имущественных отношениях; в БК РФ в части определения финансово-правового положения казенных учреждений; в НК РФ в части оптимизации налогообложения и снижения налоговой нагрузки на государственные (муниципальные) учреждения; в Федеральный закон «Об автономных учреждениях» в части упрощения процедуры создания и совершенствования деятельности автономных учреждений.

Следует учитывать, что выполнение государством правоохранительных функций, возложенных на него Конституцией РФ, осуществляется системой различных учреждений МВД России, что и определяет необходимость эффективной деятельности всей правоохранительной системы. Поэтому, есть основания полагать, что перевод всех подразделений МВД в статус казенных является необоснованным и требующим доработки.

24 декабря 2009 года был подписан Указ Президента РФ № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».¹⁴ Данный документ также определяет централизацию бюджетного обеспечения МВД России, а, следовательно, влияет на механизм бюджетного обеспечения правоохранительных органов в целом. До 2012 года, подразделения МВД России, в отличие от других федеральных силовых министерств и ведомств, финансируются из трех источников: федерального бюджета, из бюджета субъектов Российской Федерации и местного.

Бюджетное обеспечение милиции общественной безопасности за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, подразумевало создание трехуровневой системы правоохранительных органов и делегирование полномочий муниципальным образованиям по охране общественного порядка. Не останавливаясь на проблемах реформы местного самоуправления, отметим, что на сегодняшний день муниципальные образования не в состоянии обеспечить за счет средств местных бюджетов финансирование милиции общественной безопасности. Поэтому, с 2007 года из Федерального фонда компенсаций в бюджет МВД России перечислялись субвенции для повышения денежного довольствия сотрудников и заработной платы работников территориальных подразделений милиции общественной безопасности, содержащихся за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации

¹⁴ СЗ РФ. 28.12.2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6536.

и местных бюджетов. Это способствовало выравниванию денежного довольствия и заработной платы сотрудников органов внутренних дел на федеральном и территориальном уровнях. Ряд ученых считает, что крайние формы централизации дистанцируют милицию от населения, способствуют ее закрытости.¹⁵ На наш взгляд, такая ситуация больше зависит от социального заказа, чем от уровней и источников бюджетного обеспечения. Стоит отметить, что Федеральный фонд компенсаций представляет собой фонд денежных средств, формируемый за счет средств федерального бюджета. В соответствии со ст. 133 БК РФ Федеральный фонд компенсации образует совокупность субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета. Средства этого фонда выделяются в виде целевых субвенций на финансирование отдельных полномочий, которые являются федеральными, но делегируются для исполнения на региональный уровень власти. По каждому из полномочий средства выделяются отдельной строкой, причем в последнее время перечень этих полномочий в связи с проводимыми реформами постоянно меняется. Примечательно, что передача полномочий органам государственной власти субъектов РФ может не сопровождаться предоставлением межбюджетных трансфертов.¹⁶ Поэтому, вполне вероятно, что полномочия по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности за субъектами федерации и органами местного самоуправления будут сохранены.

Это подтверждается и ст. 47 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»¹⁷. В п.2 ст. 47 содержится указание на то, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе осуществлять по предметам совместного ведения расходы на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Таким образом, проводя политику централизации бюджетного обеспечения системы МВД РФ и закрепляя в п. 1 ст. 47 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» положение о том, что финансовое обеспечение деятельности полиции является расходным обязательством Российской Федерации и обеспечивается за счет

средств федерального бюджета, законодатель оставляет возможность совместного финансирования казенных организаций МВД России из бюджетов нижестоящих уровней.

Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на указанные цели должны осуществляться в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации. Так, статья 138.1 является новеллой Бюджетного кодекса РФ и определяет условия предоставления субсидий федеральному бюджету из бюджетов нижестоящих уровней. Ранее вопросы предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований по отношению к местным бюджетам не рассматривались, хотя их предоставление и не противоречило реализации ключевых принципов построения бюджетной системы – принципу федерализма и самостоятельности бюджетов.

Средства местных бюджетов, высвобождаемые в результате перевода милиции общественной безопасности на федеральный бюджет, вполне можно использовать на формирование, обучение и развитие народных дружин. Тем самым, может быть решена проблема взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями граждан участвующими в охране общественного порядка.

Таким образом, можно отметить ряд позитивных моментов в бюджетной централизации обеспечения МВД России.

Бюджеты всех федеральных силовых ведомств будут формироваться на единой федеральной основе;

Федеральная централизация бюджетного обеспечения органов внутренних дел упростит процесс управления финансовыми ресурсами, повысит прозрачность бюджетных расходов и эффективность ведомственного контроля;

Отмена субвенций из Федерального фонда компенсаций на выравнивание денежного довольствия и заработной платы сотрудников милиции общественной безопасности, а так же сокращение численности сотрудников на 20%, приведет к снижению расходов федерального бюджета, что в принципе может быть рассмотрено как антикризисная мера;

Снижение дефицита муниципальных бюджетов позволит изыскать средства на финансирование общественных объединений граждан для охраны общественного порядка;

Совершенствование системы социального обеспечения, реформирование системы денежного довольствия сотрудников органов внутренних дел, решит ряд социальных проблем, повысит статус милиции;

Федеральная централизация бюджетного обеспечения МВД России позволит реализовать принцип бюджетного обеспечения ориентированного на результат.

Несмотря на ряд выделенных позитивных моментов бюджетной централизации обеспечения МВД России, необходимо учитывать тот факт, что к реорганизации сети учреждений государственного сектора, особо это относится к правоохранительным органам, следует подходить весьма обдуманно и

¹⁵ Аврутин Ю. Е. Модернизация российской милиции: понятие, содержание, политико-правовые и социальные детерминанты// Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. Д. Сорокина (5 марта 2010 года). В 2 ч.: Ч.2. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2010. С. 6

¹⁶ Комментарии к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный)/Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, Е. М. Ашмарина и др.; под ред. Е.Ю. Грачевой. – М.: Проспект, 2009. С. 221

17 СЗ РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 900.

с предельной осторожностью. Это позволит избежать негативных результатов преобразований, в частности, снижения эффективности работы правоохранительных органов, что в итоге ставит под сомнение осуществление правопорядка в стране. Реорганизация бюджетных учреждений должна носить избирательный характер и может дать позитивный результата при условии наличия существенных внебюджетных (дополнительных) доходов казенных организаций, получаемых за счет спроса на платные услуги, спрос на которые в ближайшее время не сократится. Вопрос предоставления «правоохранительных услуг», на наш взгляд, весьма сомнителен и требует научного обоснования и детальной проработки.

По нашему мнению, реформа МВД и реформа учреждений государственного сектора в целом, являются не только реализацией децентрализационной бюджетной политики на микроуровне, но и составной частью новой модели управления публичными финансами.

«Суть новой модели управления публичными финансами – в создании устойчивой заинтересованности и стимулов участников процесса для достижения конкретных, измеримых, общественно значимых результатов. Бюджетная система должна быть единой с точки зрения выполнения общепризнанных принципов и правил. Но управление бюджетными средствами должно быть децентрализовано, то есть осуществляться самостоятельными и, в определенной степени, конкурирующими администраторами бюджетных средств разных типов, вынужденными постоянно доказывать, что именно они обеспечивают наиболее прозрачное и эффективное использование средств налогоплательщиков для производства общественных услуг»¹⁸.

Таким образом, правовое регулирование бюджетного обеспечения МВД России является важным аспектом государственного управления федеральными централизованными фондами. В его рамках решается комплекс взаимосвязанных нормотворческих, организационно-правовых, правоохранительных и правоприменительных задач.

Исходя из изложенного, мы полагаем возможным сделать вывод о том, что децентрализационная бюджетная политика государства это стратегия управления публичными финансами, механизм реализации которой является финансово-правовое регулирование межбюджетных отношений, бюджетного процесса и финансового обеспечения государственных учреждений. Целью децентрализационной бюджетной политики государства на современном этапе является повышение эффективности управления публичными финансами, «долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетной системы»¹⁹.

¹⁸ Лавров А.М. Бюджетная реформа 2001-2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами // Финансы. 2005. №9. С. 12

¹⁹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012 – 2014 годах» // Парламентская газета. 01-07.07.2011. № 32.

Достижение данной цели осуществляется путем финансово-правового регулирования децентрализации бюджетных полномочий:

– между уровнями бюджетной системы, федеральными, региональными и местными органами публичной власти, то есть на уровне межбюджетных отношений;

– между участниками бюджетного процесса и администраторами бюджетных средств;

– внутри органов исполнительной власти путем создания новых форм государственных и муниципальных учреждений (автономных, бюджетных, казенных).

Изменение правового статуса государственных учреждений влечет изменение механизма их финансового обеспечения. В отношении автономных и бюджетных учреждений сметный механизм финансирования заменяется финансовым обеспечением выполнения ими государственного или муниципального задания (в форме субсидий). Так же предоставляется право самостоятельно распоряжаться средствами, получаемыми от приносящей доход деятельности, и расширяются права по распоряжению закрепленным за ними имуществом. Это подтверждает децентрализацию бюджетных полномочий в отношении бюджетных и автономных учреждений, в то время, как финансовое обеспечение деятельности казенных учреждений осуществляется только за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на основании бюджетной сметы. Доходы от деятельности казенных учреждений и от деятельности приносящей доход (внебюджетной) поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы. Таким образом, в отношении казенных учреждений финансово правовое регулирование направлено на централизацию бюджетного обеспечения путем сокращения бюджетных полномочий.

Данный вывод подтверждает рабочую гипотезу о том, что государственное управление публичными финансовыми ресурсами определяется бюджетной политикой и на сегодняшний день направлено на децентрализацию бюджетных полномочий, в то время, как бюджетное обеспечение МВД РФ и других казенных организаций имеет диаметрально противоположное направление и подвержено бюджетной централизации.

Библиография:

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7 -ФКЗ)
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ) от 31.07.1998. № 145-ФЗ
3. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному со-

- бранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012 – 2014 годах» // Парламентская газета. 01-07.07.2011. № 32.
4. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2010 «О бюджетной политике в 2011 – 2013 годах» // Пенсия. 2010. № 7
 5. Письмо Президента РФ от 31.05.2000 № Пр-1100. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу» // Российская газета. 2000. 3 июня.
 6. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета, № 214, 13.11.2009.
 7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.11.2010 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета, № 273, 02-08.12.2010.
 8. СЗ РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 900.
 9. СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.
 10. СЗ РФ. 28.12.2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6536.
 11. Аврутин Ю.Е. Модернизация российской милиции: понятие, содержание, политико-правовые и социальные детерминанты // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (5 марта 2010 года). В 2 ч.: Ч.2. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2010.
 12. Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: автореферат дис. ... доктора юридических наук. Москва. 2008.
 13. Большаков С.В. Финансовая политика государства и предприятия: Курс лекций. М.: Книжный мир, 2002.
 14. Гуйда Т.В. Финансовая политика Советского государства в условиях развитого социализма: Учебное пособие. М., 1981.
 15. Комментарии к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный)/Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, Е. М. Ашмарина и др.; под ред. Е. Ю. Грачевой. – М.: Проспект, 2009.
 16. Лавров А. М. Бюджетная реформа 2001-2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами // Финансы. 2005. № 9.
 17. Ларина С. Е. Теория, методология и направления бюджетной централизации: автореферат дис. ... доктора эконом. наук. Москва, 2010.
 18. Любичкая Т. З. Финансовая политика государства: Текст лекций. Красноярск, 1995.
 19. Мальцева А. В. Особенности вертикального бюджетного неравновесия в системе межбюджетных отношений в Российской Федерации // Экономические науки. 2009. № 61.
 20. Мирошников И. А. Финансовая политика устойчивого экономического роста национальной экономики: автореферат дис. ... канд. эконом. наук. Краснодар, 2009.
 21. Никончук Д. А. Правовая регламентация деятельности участников бюджетного процесса: автореферат дис. ... кандидата юридических наук. Москва, 2010.
 22. Пешкова Х. В. Налогово-бюджетный федерализм и его влияние на содержание категории «Бюджетное устройство государства» // Налоги. 2010. № 6.
 23. Самарская Ю. В. Основы формирования эффективной финансовой политики региона (на примере Краснодарского края): автореферат дис. ... канд. эконом. наук. Краснодар, 2006.
 24. Теория финансов: Учебное пособие/Н.Е. Заяц, М.К. Фансенко, Т.Е. Бондарь и др. М.: Высшая школа, 1997.
 25. Финансы: Учебник для вузов / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. М.: Перспектива, ЮРАЙТ, 2000.
 26. Шимширт Н. Д. Методологические аспекты оценки роли централизации и обеспечения финансовой независимости в системе повышения эффективности бюджетного управления на региональном уровне // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 4 (12).
 27. Медведев Д. А. Выступление на совещании руководства МВД России. Стенограмма от 29.02.08. // www.medvedev2008.ru/live_press.htm

References (transliteration):

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii, prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 (s uchetom popravok, vnosenykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii ot 30.12.2008 № 6-FKZ i ot 30.12.2008 № 7 -FKZ)
2. Byudzhetnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii (BK RF) ot 31.07.1998. № 145-FZ
3. Byudzhetnoe poslanie Prezidenta RF Federal'nomu sobraniyu ot 29.06.2011 «O byudzhetnoy politike v 2012 – 2014 godakh» // Parlamentskaya gazeta. 01-07.07.2011. № 32.
4. Byudzhetnoe poslanie Prezidenta RF Federal'nomu sobraniyu ot 29.06.2010 «O byudzhetnoy politike v 2011 – 2013 godakh» // Pensiya. 2010. № 7
5. Pis'mo Prezidenta RF ot 31.05.2000 № Pr-1100. Byudzhetnoe poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu RF «O byudzhetnoy politike na 2001 god i na srednesrochnuyu perspektivu» // Rossiyskaya gazeta. 2000. 3 iyunya.
6. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 12.11.2009 «Poslanie Prezidenta RF Dmitriya Medvedeva Federal'nomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii» // Rossiyskaya gazeta, № 214, 13.11.2009.

7. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 30.11.2010 «Poslanie Prezidenta RF Dmitriya Medvedeva Federal'nomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii» // Rossiyskaya gazeta, № 273, 02-08.12.2010.
8. SZ RF. 14.02.2011. № 7. St. 900.
9. SZ RF. 2010. № 19. St. 2291.
10. SZ RF. 28.12.2009. № 52 (1 ch.). St. 6536.
11. Avrutin Yu.E. Modernizatsiya rossiyskoy militsii: ponyatie, sodержanie, politiko-pravovye i sotsial'nye determinanty// Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protssessual'nogo prava: materialy ezhegodnoy vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, posvyashchennoy pamyati doktora yuridicheskikh nauk, professora, zaslužennogo deyatelya nauki Rossiyskoy Federatsii V.D. Sorokina (5 marta 2010 goda). V 2 ch.: Ch.2. SPb.: Izd-vo SPb un-ta MVD Rossii, 2010.
12. Boltinova O.V. Byudzhetnyy protsess v Rossiyskoy Federatsii: teoreticheskie osnovy i problemy razvitiya: avtoreferat dis. ... doktora yuridicheskikh nauk. Moskva. 2008.
13. Bol'shakov S.V. Finansovaya politika gosudarstva i predpriyatiya: Kurs lektsiy. M.: Knizhnyy mir, 2002.
14. Guyda T.V. Finansovaya politika Sovetskogo gosudarstva v usloviyakh razvito go sotsializma: Uchebnoe posobie. M., 1981.
15. Kommentarii k Byudzhetnomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii (postateynny)/L.L. Arzumanova, N.M. Artemov, E.M. Ashmarina i dr.; pod red. E.Yu. Grachevoy. – M.: Prospekt, 2009.
16. Lavrov A.M. Byudzhetnaya reforma 2001-2008 gg.: ot upravleniya zatratami k upravleniyu rezul'tatami // Finansy. 2005. № 9.
17. Larina S. E. Teoriya, metodologiya i napravleniya byudzhetnoy tsentralizatsii: avtoreferat dis. ... doktora ekonom. nauk. Moskva, 2010.
18. Lyubitskaya T. Z. Finansovaya politika gosudarstva: Tekst lektsiy. Krasnoyarsk, 1995.
19. Mal'tseva A. V. Osobennosti vertikal'nogo byudzhetnogo neravnesiya v sisteme mezhbyudzhetnykh otnosheniy v Rossiyskoy Federatsii // Ekonomicheskie nauki. 2009. № 61.
20. Miroshnikov I.A. Finansovaya politika ustoychivogo ekonomicheskogo rosta natsional'noy ekonomiki: avtoreferat dis. ... kand. ekonom. nauk. Krasnodar, 2009.
21. Nikonchuk D.A. Pravovaya reglamentatsiya deyatel'nosti uchastnikov byudzhetnogo protsessa: avtoreferat dis. ... kandidata yuridicheskikh nauk. Moskva, 2010.
22. Peshkova Kh.V. Nalogo- byudzhetnyy federalizm i ego vliyaniye na sodержanie kategorii «Byudzhetnoe ustroystvo gosudarstva» // Nalogi. 2010. № 6.
23. Samarskaya Yu.V. Osnovy formirovaniya effektivnoy finansovoy politiki regiona (na primere Krasnodarskogo kraja): avtoreferat dis. ... kand. ekonom. nauk. Krasnodar, 2006.
24. Teoriya finansov: Uchebnoe posobie/N.E. Zayats, M.K. Fansenko, T.E. Bondar' i dr. M.: Vysshaya shkola, 1997.
25. Finansy: Uchebnyk dlya vuzov / pod red. M.V. Romanovskogo, O.V. Vrublevskoy, B.M. Sabanti. M.: Perspektiva, YuRAYT, 2000.
26. Shimshirt N.D. Metodologicheskie aspekty otsenki roli tsentralizatsii i obespecheniya finansovoy nezavisimosti v sisteme povysheniya effektivnosti byudzhetnogo upravleniya na regional'nom urovne // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2010. № 4 (12).
27. Medvedev D. A Vystuplenie na soveshchanii rukovodstva MVD Rossii. Stenogramma ot 29.02.08. // www.medvedev2008.ru/live_press.htm