

Бюджетные расходы Российского государства на финансовое обеспечение уголовно-исполнительной системы в бюджетном процессе

Budget expenditures of the Russian state on financial support of the penal enforcement system in the budget process

Пешкова (Белогорцева) Х.В.

Д-р юрид. наук, доцент, главный редактор журнала «Журнал юридических исследований» (НИЦ ИНФРА-М), профессор ФКОУ ВО «Воронежский институт ФСИН России», Почетный член Межрегиональной общественной организации «Лига преподавателей высшей школы»
e-mail: peshkova1@yandex.ru

Peshkova (Belogortseva) Kh.V.

Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor, Editor-in-Chief of the Journal "Journal of Legal Sciences", Professor, Voronezh Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Honorary member of the Interregional public organization "League of Higher School Teachers"
e-mail: peshkova1@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются особенности применения законодательства в бюджетном процессе в сфере использования ведомственных публичных финансов уголовно-исполнительной системы России. Показаны особенности содержания ведомственной целевой программы поддержки уголовно-исполнительной системы с позиции бюджетного процесса применительно к федеральному бюджету.

Ключевые слова: бюджет, финансы уголовно-исполнительной системы, финансирование ФСИН России, бюджетный процесс, расходы бюджета, целевая программа поддержки уголовно-исполнительной системы.

Abstract

The article discusses the peculiarities of the application of legislation in the budgetary process in the sphere of the use of departmental public finances of the penal system of Russia. The features of the content of the departmental target program for the support of the penal enforcement system from the perspective of the budget process in relation to the federal budget are shown.

Keywords: budget, finances of the penal enforcement system, financing of the Federal Penitentiary Service of Russia, budget process, budget expenditures, targeted support programs for the penal enforcement system.

В настоящей работе мы продолжаем ранее начатые теоретико-правовые исследования финансово-правового обеспечения функционирования уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Стоящие перед уголовно-исполнительной системой Российского государства организационно-правовые и финансово-экономические проблемы и реалии заставляют вновь обращаться к данной проблематике [4].

Заслуживает внимания рассмотрение расходов бюджета на уголовно-исполнительную систему Российской Федерации в контексте бюджетного процесса Российского государства. Объем и система расходов федерального бюджета России на финансовое обеспечение уголовно-исполнительной системы на предстоящий финансовый год предусматривается правовым актом о бюджете на предстоящий финансовый год. Как следствие, стадии бюджетного процесса – рассмотрение и утверждение бюджета, его исполнение, равно как и иные стадии бюджетного процесса, имеют прямое отношение к формированию и использованию финансов уголовно-исполнительной системы государства. Финансирование органов ФСИН России в процессе исполнения федерального бюджета производится в полном объеме по соответствующим статьям расходов бюджетной классификации в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый период.

На основании бюджета разрабатывается смета ФСИН России, выражающая организационно-правовое обеспечение предоставления ей бюджетных средств из федерального бюджета. Решения органов и учреждений уголовно-исполнительной системы (ФСИН России – ее территориальных подразделений, подведомственных учреждений) об использовании бюджетных средств – видах расходов бюджета, не соответствующие правовому акту о бюджете, смете ФСИН России, которыми расходы уголовно-исполнительной системы запланированы на конкретный год, являются незаконными.

Правовой акт о бюджете закрепляет так называемые «бюджетные обязательства», которые соответствуют первично установленным расходным обязательствам – обусловленным законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанностям публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ) [1]. Расходные обязательства устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами. Например, в соответствии с п. 13 Положения о ФСИН России, утвержденного Указом Президента РФ № 1314 [2], финансирование расходов на содержание центрального аппарата ФСИН России, ее территориальных органов, учреждений, исполняющих наказания, следственных изоляторов, а также предприятий и учреждений, созданных для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете. Это и есть пример установления расходного обязательства в пользу органов и учреждений уголовно-исполнительной системы в рамках бюджетного процесса.

После приобретения бюджетом статуса правового акта включенные в него расходные обязательства составляют бюджетные обязательства, подлежащие исполнению в этом году на стадии исполнения бюджета – стадии бюджетного процесса. Бюджетному обязательству Российской Федерации выделить из бюджета соответствующие средства противопоставляется субъективное право главного распорядителя бюджетных средств (ФСИН России), подведомственного ему получателя бюджетных средств (органы и подведомственные учреждения) требовать предоставления ему средств из бюджета в установленных законом о бюджете случаях. Это право получателя бюджетных средств одновременно является его обязанностью, поскольку в большинстве случаев получение им бюджетных средств служит гарантией реализации компетенции – специальных задач и функций, поставленных перед уголовно-исполнительной системой.

В ходе составления проекта бюджета Российской Федерации учитываются показатели целевых программ. Целевые программы по отношению к уголовно-исполнительной системе служат важным информационным ресурсом финансово-

правового и организационно-правового обеспечения деятельности ФСИН России, ее органов и подведомственных учреждений. В связи с осуществлением бюджетного процесса в контексте финансового обеспечения расходов на УИС реализуется Федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017-2025 годы)» [3]. Данная Федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017-2025 годы)» предусматривает различные мероприятия, подлежащие реализации в адрес ведомственных субъектов за счет средств бюджета Российской Федерации, в том числе по направлению «Приобретение оборудования для нужд производственного сектора уголовно-исполнительной системы». Целевая программа позволяет в рамках бюджетного процесса планировать расходы на объекты капитального строительства по направлению «Реконструкция и строительство следственных изоляторов» (Приложение № 4), по направлению «Приобретение оборудования для нужд производственного сектора уголовно-исполнительной системы» (Приложение № 6).

Федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017-2025 годы)» носит долгосрочный характер: принята на период действия с 2017 по 2025. Это предполагает учет ее показателей в ходе бюджетного процесса на протяжении целого ряда лет, выражая долгосрочное планирование в отношении ведомственных финансов. Тем самым для уголовно-исполнительной системы формируются, своего рода, гарантии планового и бесперебойного выделения денежных средств из федерального бюджета на разного рода мероприятия. Объем бюджетных ассигнований на реализацию целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017-2025 годы)» утверждается федеральным законом о федеральном бюджете в составе ведомственной структуры расходов бюджета.

Таким образом, целевая программа является формой реализации метода планирования в связи с осуществлением финансовой деятельности в сфере уголовно-исполнительной системы, опосредующей управление финансированием расходов бюджета на оплату затрат ведомственных субъектов в рамках бюджетного процесса.

Несмотря на отлаженное нормативное урегулирование особенностей финансирования расходов в сфере уголовно-исполнительной системы – расходы на органы и учреждения ФСИН России, их деятельность ежегодно закладываются в федеральный бюджет, обобщение практики их деятельности позволяет выявить наличие ряда проблем, вызванных отсутствием достаточного объема денежных средств, а также иными организационными причинами.

Так, по официальным материалам Федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017-2025 годы)», «в настоящее время в деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы имеются проблемы, связанные с обеспечением прав, свобод и законных интересов подозреваемых, обвиняемых и осужденных, носящие системный характер» (раздел 1 программы). Нарушения заключаются в несоблюдении санитарной нормы площади в камере на одного человека, дефиците мест в следственных изоляторах. Имеются нерешенные проблемы реконструкции следственных изоляторов и мест лишения свободы, обеспечения личной безопасности осужденных, рост заболеваемости, несоблюдение строительных, санитарных и пожарных правил и норм в зданиях и сооружениях, находящихся на балансе учреждений УИС, несмотря на планируемые из года в год бюджетные расходы на соответствующие затраты.

При этом многие проблемы оказались нерешенными еще с момента реализации предыдущей целевой программы. В свое время рассматривался вопрос о прекращении эксплуатации зданий 12 следственных изоляторов (Республика Дагестан, Республика Карелия, Чувашская Республика, Астраханская, Белгородская, Вологодская, Воронежская, Камчатская, Костромская, Свердловская, Тамбовская и Тульская области). Еще с периода действия Федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы

(2007-2016 годы) в исправительных учреждениях России недоставало около 6,4 тыс. комнат длительных свиданий, 9 тыс. мест в столовых, 19 тыс. мест в общежитиях для проживания осужденных, 1,2 тыс. мест в банях, а также прачечных мощностью более чем на 14,4 тыс. килограммов белья в сутки, очистных сооружений более чем на 12 тыс. куб. метров в сутки и канализационных сетей протяженностью более чем 33,16 километра. В тот период размер санитарной площади на одного подследственного соответствовал международным стандартам только в 3 следственных изоляторах (Республика Дагестан, Республика Калмыкия, Камчатская область), однако 2 из них (Республика Дагестан и Камчатская область) из-за аварийного состояния подлежат закрытию [47]. И с того периода не многое поменялось, исходя из официальных данных ныне действующей целевой программы (раздел 1 программы «Характеристика проблемы, на решение которой направлена Программа»).

Приведение условий содержания подследственных и осужденных в соответствие с законодательством – острейшая проблема уголовно-исполнительной системы России, обусловленная, в числе прочих причин, нестабильной финансово-экономической обстановкой стране. И это связывает проблемы финансового обеспечения уголовно-исполнительной системы Российской Федерации с тематикой бюджетного процесса как средства запланировать поддержку ведомственных субъектов централизованными источниками финансирования.

Расходование денежных средств на финансирование уголовно-исполнительной системы – важная составляющая государственного бюджета Российской Федерации с позиций бюджетного процесса. Должный уровень финансово-бюджетного обеспечения мероприятий в данной сфере – одно из условий эффективности правоприменения отраслевого законодательства – правовых основ уголовно-исполнительной системы, гарантия достижимости целей и задач, поставленных перед уголовно-исполнительной системой, а также соблюдения нормативов и правил в данной сфере.

Анализ видов и правовых свойств расходов бюджета на функционирование уголовно-исполнительной системы позволяет сделать вывод, что расходование бюджетных средств в сфере уголовно-исполнительной системы России, как и в иных сферах государства, получает в современном законодательстве комплексное регулирование во взаимосвязи с бюджетным процессом. Это обуславливается тем, что установление расходных обязательств, осуществление расходов бюджетов обеспечивается не только, собственно, бюджетными правоотношениями, но и иными правоотношениями, служащими предметом регулирования иных (помимо финансового) отраслей права. Расходные обязательства государства в сфере уголовно-исполнительной системы возникают из гражданско-правовых договоров, обязательства по которым также оплачиваются из бюджетных средств в рамках бюджетного процесса (связанные с реализацией договоров отношения – предмет регулирования гражданского права). Например, гражданско-правовой договор поставки товаров для государственных нужд, договор возмездного оказания услуг публично-правовым образованиям физическими и юридическими лицами, требуют выделения бюджетных ассигнований из централизованных фондов для оплаты соответствующих обязательств на стадии исполнения расходов бюджета в общем «объеме» стадии исполнения бюджета (ст. 69, 69.1 Бюджетного кодекса РФ).

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Актуальная редакция текста. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 23.09.2023).

2. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 (ред. 22.04.2022) «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» // СЗ РФ. – 2004. – № 42. – Ст. 4109.
3. Федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017-2025 годы)». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71479292/> (дата обращения: 23.09.2023).
4. Пешкова (Белогорцева) Х.В. Финансово-правовые и гражданско-правовые основы уголовно-исполнительной системы России. – Воронеж: Научная книга. – 270 с.