

Бюджетное право для уголовно-исполнительной системы: потенциал развития научных концепций

Budget law for the penal enforcement system: the potential for the development of scientific concepts

Пешкова (Белогорцева) Х.В.

Д-р юрид. наук, Главный редактор журнала «Журнал юридических исследований» (НИЦ ИНФРА-М), профессор кафедры административно-правовых и процессуальных дисциплин, ФКОУ ВО «Воронежский институт ФСИН России», г. Воронеж
e-mail: peshkova1@yandex.ru

Peshkova (Belogortseva) H.V.

Doctor of Law, Editor-in-Chief of the Journal of Legal Research (INFRA-M Academic Publishing House), Professor of the Department of Administrative, Legal and Procedural Disciplines, Voronezh Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Voronezh
e-mail: peshkova1@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена финансово-правовому регулированию уголовно-исполнительной системы Российской Федерации – а именно реализации бюджетно-правовых норм в развивающихся в ней общественных отношениях. Обосновано, что правовые основы уголовно-исполнительной системы Российской Федерации носят комплексный характер в силу присутствия в них норм как уголовно-исполнительного права, так и финансового, бюджетного права, гражданского права и норм права иной отраслевой принадлежности. Бюджетно-правовые основы уголовно-исполнительной системы предполагают наделение ведомственных субъектов государства комплексом финансовых полномочий, выражающих их правовой статус в качестве главного распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система Российской Федерации, бюджетно-правовой статус ФСИН России, бюджет, главный администратор доходов бюджета, казенные учреждения, исправительные учреждения, бюджетное финансирование, бюджетная смета.

Abstract

The article is devoted to the financial and legal regulation of the penal enforcement system of the Russian Federation, namely, the implementation of budgetary and legal norms in the social relations developing in it. It is proved that the legal foundations of the penal enforcement system of the Russian Federation are complex in nature due to the presence in them of norms of both penal enforcement law and financial, budgetary law, civil law and norms of law of other branch affiliation. The budgetary and legal foundations of the penal enforcement system presuppose the endowment of departmental subjects of the state with a set of financial powers expressing their legal status as the chief administrator of budgetary funds, recipient of budgetary funds, and chief administrator of budget revenues.

Keywords: penal enforcement system of the Russian Federation, budgetary and legal status of the Federal Penitentiary Service of Russia, budget, chief administrator of budget revenues, government institutions, correctional institutions, budget financing, budget estimates.

Введение

Бюджетное право на современном этапе выступает не просто подотраслью финансового права, каковым местом его принято в финансово-правовой науке наделять, а массивом правовых норм, намечающих принципиальные тенденции функционирования государственных учреждений и органов власти. От положений бюджетно-правовых норм зависят объемы и направления использования бюджетных средств на деятельность субъектов публичного права, возможные к реализации государственные программы в области развития сфер общественной жизни и государственной деятельности.

Системообразующим фактором для большинства урегулированных правом общественных отношений является их принадлежность к той или иной системе государственных органов и учреждений. В таком случае можно говорить об ориентированных на ведомство государства общественных отношениях, своего рода, «ведомственных» правоотношениях. В адрес таких правоотношений – для установления, дальнейшего уточнения юридических фактов их возникновения, изменения, прекращения – применяются как нормы права общего действия, так и специализированные. Нормы второй категории – это нормы права, касающиеся правового статуса конкретных учреждений и органов, а также нормы, сформулированные в результате их правотворчества, а, значит, содержащиеся в ими же принятых нормативных правовых актах. В отношении таких нормативных правовых актов вряд ли можно категорично утверждать об их отраслевой принадлежности исключительно к отрасли права, обслуживающей в юридическом смысле деятельность конкретных учреждений и органов. Во многих случаях это акты комплексного юридического действия, обуславливающие межотраслевой характер правового поля государства.

Интересны в контексте приведенных рассуждений бюджетно-правовые основы уголовно-исполнительной системы государства. По сути, речь идет о взаимодействии бюджетного права (бюджетно-правового) регулирования и правовых основ уголовно-исполнительной системы (уголовно-исполнительного права). Оба массива правовых норм обладают высокой степенью публичности, относясь к арсеналу отраслей публичного права. В таком случае оба публично-правовых механизма – и бюджетно-правовое, и уголовно-исполнительное регулирование – во взаимодействии выражают волю государственного воздействия на связанные между собой организационно-правовые и финансово-правовые основы организации исполнения уголовных наказаний различных видов, реализацию мер финансовых взысканий уголовно-правового характера и их «бюджетно-правовой эффект», урегулирование иных вопросов финансово-экономического и одновременно юридического содержания, значимых для уголовно-исполнительной системы.

Функционирование уголовно-исполнительной системы государства требует разрешения целого ряда вопросов, попадающих в поле действия бюджетного права, в их числе: государственные программы в области развития уголовно-исполнительной системы с учетом выделения на это бюджетных ресурсов [1]; порядок утверждения бюджетных смет учреждений и органов уголовно-исполнительной системы [2], осуществление государственного финансового контроля над их хозяйственной деятельностью (бюджетный контроль), нормативы финансирования из бюджета конкретных затрат в деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, порядок перечисления части прибыли федеральных унитарных предприятий уголовно-исполнительной системы в доходную часть федерального бюджета, реализация государственной программы развития уголовно-исполнительной системы и многие иные вопросы с ними связанные. Данные вопросы требуют пристального внимания как теоретиков, так и, собственно, законодателя в силу расширения хозяйственной деятельности предприятий уголовно-исполнительной системы РФ. На них организован труд осужденных, а производимая продукция подлежит продаже [5] с последующим направлением прибыли в федеральный бюджет. Последнее полномочие реализуется Федеральной службой исполнения наказаний как администратором доходов бюджета. Имущество, которым пользуются государственные предприятия, учреждения и органы государства, является важной составляющей

хозяйственной, финансовой деятельности и в уголовно-исполнительной системе. Учреждения уголовно-исполнительной системы, созданные в обеспечение ее задач и функций, а также предприятия уголовно-исполнительной системы, позволяя реализовать ее основную функцию и задачу – исправление осужденных, несут в себе и коммерческую составляющую уголовно-исполнительной системы, т.е. предполагают развитие правоотношений, выступающих предметом бюджетно-правового и даже гражданско-правового регулирования.

В свою очередь, урегулирование указанных вопросов и реализация соответствующих им положений подразумевают наделение учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации бюджетными полномочиями – правами и обязанностями в области бюджетного права, т.е. бюджетно-правовым статусом. Федеральная служба исполнения наказаний, будучи главным органом в уголовно-исполнительной системе, намечающим политику ее функционирования, наделена статусом главного администратора доходов бюджета (в части денежных поступлений от уголовно-исполнительной системы РФ в бюджет государства) и статусом главного распорядителя бюджетных средств (в части получения бюджетных средств и дальнейшего их перераспределения их между подведомственными учреждениями и территориальными подразделениями ФСИН России). Учреждения и органы уголовно-исполнительной системы РФ носят статус получателей бюджетных средств, именно в таком качестве они выступают участниками бюджетных (финансовых) правоотношений. К их числу относятся, например: исправительные учреждения, образовательные и научно-исследовательские учреждения, обслуживающие образовательные и научные нужды уголовно-исполнительной системы, ведомственные медицинские учреждения уголовно-исполнительной системы.

Как видно, перечень учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации довольно широк. Каждый публичный субъект наделен бюджетными полномочиями, выражающими его место в иерархии субъектов бюджетного права. Наличие специальных бюджетных полномочий «заставляет» ФСИН России осуществлять юридическое регулирование фактических полномочий внутри уголовно-исполнительной системы – порядка их реализации с учетом специального предназначения «системы» и «ведомственных субъектов». ФСИН России за последний период принято немало актов по вопросам применения бюджетного права учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы: по вопросам осуществления государственного финансового контроля [4]; составления бюджетных смет в отношении финансового планирования деятельности исправительных учреждений [2], нормативов затрат учреждений и органов в связи с отвлечением бюджетных средств на их функционирование [3] и др. Более того, комплексность содержания актов ФСИН России обуславливает возможность их рассмотрения с позиции источников уголовно-исполнительного и бюджетного законодательства, поскольку упорядочиваемые ими общественные отношения служат предметом регулирования уголовно-исполнительного и финансового права.

Перечень приказов Федеральной службы исполнения наказаний по вопросам осуществления финансовой деятельности в рамках и связи с функционированием уголовно-исполнительной системы становится все более широким. Это позволяет сделать вывод, что ФСИН России становится не просто органом – главным координатором государственной политики в отношении исполнения уголовных наказаний, но и финансово заинтересованным субъектом. Как субъект финансовой деятельности государства, наделенный бюджетными полномочиями, ФСИН России становится все более заинтересованным в качественной хозяйственной деятельности, обеспечивающей приток денежных средств в бюджет от функционирования предприятий, и в дисциплинированном использовании бюджетных средств, выделенных «в пользу» уголовно-исполнительной системы.

Обозначенные моменты свидетельствуют о том, что концепции теории бюджетного права уже давно перестали быть прерогативой финансово-правовой науки, но применимы и к уголовно-исполнительной науке, обращающей внимание на финансово-экономический

потенциал уголовно-исполнительной системы государства. В связи с этим научное исследование хозяйственной составляющей функционирования Федеральной службы исполнения наказаний, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы государства является предметом внимания многих специалистов, предпринимающих междисциплинарные методы научной и аналитической работы [6; 7; 8]. От качества научных исследований в данной области, как и в иной другой, зависит качество правового поля функционирования публичных субъектов государства. А в условиях финансово-экономической нестабильности, сопровождающей функционирование бюджета Российского государства на современном этапе, научные и практико-ориентированные концепции как нельзя кстати позволяют концептуально развивать публично значимую деятельность.

Литература

1. О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018-2030 годы)»: Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2018 г. № 420 (ред. от 7 февраля 2024 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 16. – часть 2. – Ст. 42374; 2024. – № 7. – Ст. 977.
2. Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений: Приказ Минфина России от 14 февраля 2018 г. № 26н (ред. от 30 сентября 2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении порядка определения нормативных затрат на обеспечение функций ФСИН России, территориальных органов ФСИН России, федеральных казенных учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации в части приобретения работ и услуг по направлению расходов продовольственной службы : Приказ ФСИН России от 5 декабря 2023 г. № 778 // СПС КонсультантПлюс.
4. Об утверждении Порядка осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: Приказ ФСИН России от 24 июля 2024 г. № 553 // СПС КонсультантПлюс.
5. Информация о размещении ВИ ФСИН России заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, планы-графики размещения заказов. – URL: <https://vi.fsin.gov.ru/sveden/budget/> (дата обращения: 24.03.2025).
6. Косоногова, С. В. Государственный финансовый контроль в уголовно-исполнительной системе: проблемы правового регулирования / С. В. Косоногова. – URL: https://fsin.gov.ru/territory/Vipe/journal_bulletin_of_the_institute/archive/magazine/10/10.pdf (дата обращения: 24.03.2025).
7. Кузнецов, Ю. Ю. Финансовое обеспечение ФСИН России: проблемы и перспективы / Ю. Ю. Кузнецов // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2006. – № 4.
8. Матвеева, Н. С. Преимущества, предоставляемые учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы, в государственных и муниципальных закупках / Н. С. Матвеева // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2019. – № 6. – С. 17 - 19.