

Основания гражданско-правового регулирования в сфере бюджетной деятельности субъектов уголовно-исполнительной системы

The bases of civil law regulation in the sphere of budgetary activity of subjects of the penal system

Белогорцева (Пешкова) Х.В.

Д-р юрид. наук, доцент, профессор кафедры социально-гуманитарных и финансово-правовых дисциплин ФКОУ ВО «Воронежский институт ФСИН России», г. Воронеж
e-mail: peshkova1@yandex.ru

Belogortseva (Peshkova) Kh.V.

Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor, Department of social-humanitarian and financial-legal disciplines, Voronezh Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Voronezh
e-mail: peshkova1@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются особенности применения гражданского законодательства в сфере использования бюджетных ресурсов субъектами уголовно-исполнительной системы. Показана взаимосвязь гражданского и финансового (бюджетного) законодательства в отношениях, участниками которых выступают органы и учреждения, подведомственные ФСИН России.

Ключевые слова: бюджет, финансы УИС, гражданские правоотношения в сфере УИС, финансовые правоотношения в сфере УИС, финансирование ФСИН России.

Abstract

The article examines the peculiarities of the application of civil legislation in the sphere of the use of budgetary resources by the subjects of the penal enforcement system. The interrelation of civil and financial (budgetary) legislation in relations, the participants of which are bodies and institutions subordinate to the Federal Penitentiary Service of Russia, is shown.

Keywords: budget, finances of the UIS, civil legal relations in the field of the UIS, financial legal relations in the field of the UIS, financing of the Federal Penitentiary Service of Russia.

Постановка вопроса об основаниях гражданско-правового регулирования в УИС, месте гражданского права в правовых основах уголовно-исполнительной системы России обусловлена тем, что органы и учреждения УИС имеют статус юридических лиц – казенных учреждений – и в установленных законодательством случаях выступают участниками гражданских правоотношений. Как следствие, в рамках и в связи с выполнением возложенных на них задач и функций, возможностью ведения хозяйственной (производственной) деятельности при условии соблюдения основной цели формирования они наделены гражданскими правами и обязанностями. При этом для выполнения финансовых обязательств, возникающих из разного рода гражданских правоотношений, субъектам УИС выделяются денежные средства из бюджетной системы. Участие в гражданских правоотношениях ведомственных федеральных казенных

учреждений УИС, порождает их финансовые обязательства [8], [10, с. 52-57]. И это, в свою очередь, обуславливает взаимосвязь гражданских и финансовых правоотношений в сфере финансовой деятельности субъектов УИС.

Главным органом в сфере УИС выступает Федеральная служба исполнения наказаний. Согласно Указу Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 (ред. от 30.05.2019) «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» [1], в числе функций и полномочий ФСИН России следующие носящие гражданско-правовой характер: функция государственного заказчика государственного оборонного заказа; полномочие закупки товаров, работ, услуг для нужд УИС в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг за счет бюджетных средств. Отношения по закупке товаров, работ, услуг с участием учреждений и органов УИС, предприятий сферы УИС регулируются актами гражданского законодательства о контрактной системе. Ст. 28 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [7] закрепляет специальные правовые нормы, касающиеся закупок учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы. На основе Бюджетного кодекса РФ [5] ФСИН России, подведомственным ей органам и учреждениям выделяются ресурсы бюджетной системы Российской Федерации.

Ст. 11 Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» [3] предусматривает имущественные и финансовые права органов и учреждений УИС. Многие имущественные права носят гражданско-правовой характер, поэтому соответствующие положения правовых основ УИС коррелируются с положениями гражданского законодательства. Так, например, согласно одному из нормативных положений, в буквальном виде входящих в содержание правовых основ УИС, имущество уголовно-исполнительной системы находится в федеральной собственности. Право федеральной – государственной собственности – установлено также ст. 214 Гражданского кодекса РФ [4]. Исходя из ст. 214 Гражданского кодекса РФ, непосредственным носителем прав и обязанностей, связанных с управлением и распоряжением федеральным государственным имуществом, является Российская Федерация. Вступая в гражданские и связанные с ними финансовые правоотношения, Российская Федерация реализует статус собственника. Правомочия собственника – владеть, пользоваться, распоряжаться имуществом уголовно-исполнительной системы от имени государства принадлежат Федеральной службе исполнения наказаний.

Органы и учреждения, предприятия уголовно-исполнительной системы вправе владеть, пользоваться и распоряжаться закрепленными за ними имуществом в пределах установленной компетенции. Бюджетные средства, выделенные субъектам УИС, используются исключительно на цели деятельности силовой структуры.

Органы и учреждения ФСИН России осуществляют эксплуатацию, техническое обслуживание и охрану имущества уголовно-исполнительной системы, а также необходимые меры по его сохранению и рациональному использованию, должному использованию бюджетных средств на нужды УИС (п. 2 ст. 11 Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»).

Важная составляющая гражданско-правового статуса учреждений и органов, предприятий УИС – право осуществлять предпринимательскую деятельность. Понятие предпринимательской деятельности носит универсальный характер, вне привязки к статусу осуществляющих ее субъектов, и закреплено ст. 2 Гражданского кодекса РФ. Однако для субъектов УИС ограничение в части предпринимательской деятельности существует: учреждения и органы УИС вправе использовать имущество, принадлежащее им на праве хозяйственного ведения, для осуществления любой предпринимательской деятельности, не запрещенной законом, в порядке, установленном ФСИН России (ч. 4 ст.

11, п. 16 ст. 14 Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»). Как видно, данное ограничение закрепляется нормами уголовно-исполнительного права.

Поступающие в результате указанной деятельности коммерческого характера денежные средства субъекты УИС обязаны направлять в бюджет. Это определяет задействованность ведомственных субъектов в бюджетной деятельности государства, а именно той ее части, которая связана с формированием доходов государства.

Наиболее распространенная форма коммерческой активности органов и учреждений УИС – ведение собственной производственной деятельности. От нее ведомственные субъекты получают прибыль, с позиций финансового права выступающую объектом налогообложения и источника поступлений в бюджет. Такая деятельность субъектов УИС не требует дополнительной регистрации, в отличие от предпринимательской деятельности иных субъектов, прежде всего, частного-правового статуса. Закон разрешает субъектам УИС привлекать на договорных началах и использовать финансовые средства, иное имущество, в том числе имущественные права, результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них (интеллектуальная собственность), физических и юридических лиц. Учреждения, исполняющие наказания, самостоятельно планируют собственную производственную деятельность и определяют перспективы ее развития с учетом необходимости создания достаточного количества рабочих мест для осужденных, наличия материальных и финансовых возможностей для их дополнительного создания, а также спроса потребителей на производимую продукцию, выполняемые работы и в услуги. Тем не менее, производственная деятельность субъектов УИС по линии планирования и юридикации результатов должна соответствовать смете, что связано с реализацией принципа финансовой плановости в сфере УИС. Финансовое планирование выступает актуальнейшим методом финансовой деятельности государства и ее конкретного направления – бюджетной деятельности.

Органы УИС уполномочены создавать предприятия любых организационно-правовых форм, участвовать в их создании и деятельности на правах учредителя, а также в управлении ими. ФСИН России создает, реорганизует и ликвидирует предприятия учреждений, исполняющих наказания, в соответствии с законодательством. Функционирование федеральных государственных унитарных предприятий уголовно-исполнительной системы позволяет организовать труд осужденных, обеспечить их трудовую адаптацию, обеспечить хозяйственное обслуживание учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов. Вовлеченность в трудовую деятельность признается важным направлением экономического воспитания осужденных как мотивация к исправлению [9, с. 38]. С позиций финансового (бюджетного) права функционирование предприятий УИС служит способом финансового обеспечения «системных» затрат на содержание осужденных. Эти затраты, в случае выполнения осужденными трудовой функции, оплачиваются не из бюджета, а из заработанных этими лицами средств.

При осуществлении собственной производственной деятельности учреждения, предприятия УИС пользуются широкими полномочиями гражданско-правового характера, в том числе: самостоятельно выбирать поставщиков материально-технических ресурсов и потребителей выпускаемой продукции, устанавливать на нее цены в пределах, определенных законодательством, за исключением продукции, изготовленной по заказу на поставки продукции для государственных нужд; осуществлять внешнеэкономическую деятельность; распоряжаться выпускаемой продукцией, за исключением продукции, изготовленной по заказу на поставки продукции для государственных нужд, и всей полученной прибылью (доходами), оставшейся после уплаты обязательных платежей в бюджеты и государственные внебюджетные фонды (ст. 19 Закона РФ от 21.07.1993 №

5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»).

Предприятия, созданные органами УИС, вправе, как и иные юридические лица, открывать банковские счета на территории Российской Федерации в соответствии с положениями гражданского и банковского законодательства (гл. 45 Гражданского кодекса РФ (часть 2); ст. 5 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 29.05.2019) «О банках и банковской деятельности» [2]; ст. 3 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [6]).

Таким образом, подводя итоги, применительно к основаниям гражданско-правового регулирования в сфере бюджетной деятельности субъектов уголовно-исполнительной системы отметим следующее.

Во-первых, нормы финансового и гражданского права в функционировании уголовно-исполнительной системы играют весьма важную роль, при несомненной значимости норм специализированного – уголовно-исполнительного – законодательства. Так, правовой режим имущества и предпринимательской (коммерческой) активности органов и учреждений УИС выступает предметом регулирования гражданского права. Финансово-экономические аспекты функционирования уголовно-исполнительной системы имеют своей первоосновой нормы финансового – бюджетного – права. И таких норм достаточно много: например, нормы о финансовых обязательствах государства на финансирование органов и учреждений УИС (в том числе о расходах на содержание заключенных), нормы о финансировании оплаты труда государственных служащих учреждений и органов ФСИН России, нормы о бюджетных доходах, получаемых от учреждений, предприятий УИС, нормы о государственном финансовом контроле в сфере УИС. При этом большинство норм в арсенале финансово-правовых основ УИС являются нормами именно бюджетного права, они конкретизируют применительно к УИС финансово-правовые нормы универсального бюджетного содержания и предназначения. Это находит непосредственное отражение и в положениях законодательства об УИС, во многом повторяющего нормы бюджетного законодательства.

Во-вторых, гражданско-правовые и финансово-правовые основы УИС тесно взаимосвязаны между собой, что ставит актуальный вопрос об их соотношении, разграничении в правовых основах УИС в целом. Например, специальный закон об УИС – Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» – предусматривает для органов и учреждений УИС возможность создавать предприятия для привлечения осужденных к труду. Предприятия наделены гражданско-правовым статусом, т.е. этот вопрос регламентирован нормами гражданского права. В случае же реализации продукции, работ, услуг вследствие производственной деятельности и получения прибыли субъектами УИС, выплаты осужденным вознаграждения за труд применяется инструментарий налогообложения, направления в бюджет денежных средств от прибыли в определенном процентном соотношении от общего объема полученных денежных средств. Эти вопросы подлежат регламентации финансовым правом, а именно его подотраслями – налоговым и бюджетным правом.

Таким образом, вовлеченность Федеральной службы исполнения наказаний в процесс формирования и использования государственных ресурсов предполагает ее участие не только в финансовых правоотношениях, но и в отношениях, регулируемых гражданским правом. Применимость гражданского законодательства в деятельности ФСИН России обусловлена обязательностью соблюдения, исполнения именно гражданско-правовых норм в отношениях, например, по участию Службы в государственных закупках для публичных нужд (нужд уголовно-исполнительной системы), оплачиваемых из бюджетных средств, а также участием органов и учреждений Службы в продаже товаров, производимых предприятиями уголовно-исполнительной системы и направлению поступивших денежных средств в бюджет Российской

Федерации. Участие ФСИН России в гражданских правоотношениях по государственным закупкам товаров, работ, услуг и гражданских правоотношениях по купле-продаже произведенных товаров – яркие примеры двух видов гражданских правоотношений, в которые, помимо финансовых, вступает Служба, реализуя имущественные основы своего правового статуса в сфере финансовой деятельности государства. И отношения по государственным закупкам для нужд УИС все более активно развиваются, о чем свидетельствует статистический анализ показателей функционирования подведомственных ФСИН России органов и учреждений – размещенная на официальном сайте ФСИН России информация. Такие отношения выражают гражданско-правовую составляющую их правового статуса, но связанную с финансово-правовой составляющей: ведь возникающие из государственных закупок субъектов УИС обязательства подлежат оплате из бюджетных средств государства, выражая важное направление финансовой деятельности государства – организацию использования средств бюджета как централизованного фонда посредством инструментария расходов бюджета. А это, в свою очередь, означает применимость к расходам бюджета на нужды ФСИН России и подведомственных ей органов и учреждений принципов использования государственных ресурсов, принципов расходования бюджетных средств.

В условиях тесной взаимосвязи норм права различной отраслевой принадлежности, следует также принимать во внимание и различную функциональную предназначенность и предметы регулирования норм, применяя их к отношениям, развивающимся в сфере УИС.

Литература

1. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» // СЗ РФ. – 2004. – № 42. – Ст. 4109,
2. Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 29.05.2019) «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. – 1996. – № 6. – Ст. 492.
3. Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» "Ведомости СНД и ВС РФ". – 1993. – № 33. – Ст. 1316.
4. Гражданского кодекса РФ // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
5. Бюджетного кодекса РФ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
6. Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях // СЗ РФ. – 2002. – № 48. – Ст. 4746.
7. Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.
8. Гражданско-правовое положение федеральных казенных учреждений УИС: учебное пособие / Пермский институт Федеральной службы исполнения наказаний. – Пермь : Пермский институт ФСИН России, 2014. – 130 с.
9. Куркина И.Н. Экономическая составляющая воспитательного процесса как один из способов повышения мотивации осужденных женщин к исправлению // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2022. – № 9. – С. 33-40.
10. Южанин Н.В. Субсидиарная ответственность ведомства по обязательствам федеральных казенных учреждений // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2022. – № 12. – С. 52-57.