

Усматриваются ли социальные начала в финансово-правовом обеспечении российской уголовно-исполнительной системы?

Are social principles seen in the financial and legal support of the Russian penal enforcement system?

Пешкова (Белогорцева) Х.В.

Д-р юрид. наук, доцент, Главный редактор журнала «Журнал юридических исследований» (НИЦ ИНФРА-М), профессор кафедры уголовно-процессуальных и административно-правовых дисциплин 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 of Legal Research (INFRA-M Academic Publishing House), Professor of the Department of Criminal Procedure and Administrative Legal Disciplines of the 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 вопросы урегулирования законодательством Российской Федерации финансирования из бюджетных средств задач и функций, возлагаемых на органы и учреждения российской уголовно-исполнительной системы. Выделены социальные начала в расходах бюджета на соответствующие ведомственные государственные учреждения. Обосновано, что защита конституционно гарантированных прав личности и гражданина, отбывающего наказание в местах лишения свободы, требует дополнительного привлечения бюджетных ресурсов в уголовно-исполнительную систему государства.

Ключевые слова: финансово-правовое обеспечение уголовно-исполнительной системы, финансы уголовно-исполнительной системы, финансирование ФСИН России, бюджет, расходы бюджета, защита прав человека и гражданина, социальные расходы бюджета.

Abstract

The article deals with the issues of regulation by the legislation of the Russian Federation of financing from budgetary funds of tasks and functions assigned to bodies and institutions of the Russian penal enforcement system. Social principles have been allocated in budget expenditures for the relevant departmental state institutions. It is proved that the protection of constitutionally guaranteed rights of an individual and a citizen serving a sentence in places of deprivation of liberty requires additional involvement of budgetary resources in the penal enforcement system of the state.

Keywords: financial and legal support of the penal enforcement system, finances of the penal enforcement system, financing of the Federal Penitentiary Service of Russia, budget, budget expenditures, protection of human and civil rights, social budget expenditures.

Уголовно-исполнительная система Российской Федерации включает целый перечень специализированных учреждений, применяющих нормы уголовно-исполнительного права, возглавляемых Федеральной службой исполнения наказаний (далее – «ФСИН России», «Служба» [2]), имеющей территориальные подразделения (органы), а также выполняющих обслуживающие по отношению к «системе» функции. Принято считать, что основной задачей, возлагаемой на органы и учреждения уголовно-исполнительной системы, является исполнение уголовных наказаний по приговорам судов в виде лишения свободы, обеспечение размещения граждан при задержании по подозрению в совершении преступления. Однако на самом деле направления деятельности, возлагаемые на ФСИН России, ее органы и подведомственные ей учреждения, значительно многообразнее, на что мы обращаем внимание в настоящей работе.

И то, что ФСИН России реализует, помимо своей основной деятельности, ряд иных полномочий, функций и задач – предпосылка того, что как орган власти, государственное учреждение Служба имеет сложную структуру. Эти функции и задачи значимы для уголовно-исполнительной и финансовой деятельности государства, значимы для населения в контексте обеспечения суверенной правоохранительной функции, значимы для осужденных граждан как организация их пребывания («деятельности», в том числе трудовой) в местах лишения свободы. Так, финансовая деятельность «в лице» ФСИН России осуществляется ее специальным отделом, имеющим финансово-экономические и связанные с ними организационные полномочия в сфере финансов – «Финансово-контрольным отделом». Помимо этого, ФСИН России подведомственны предприятия, на которых организован труд осужденных, который подлежит защите с позиций конституционных гарантий и норм охраны труда – норм трудового права. С позиции финансовой деятельности государства эти предприятия имеют важное значение для пополняемости доходов бюджета Российской Федерации («неналоговые доходы» от продажи производимой государственными казенными предприятиями продукции), выражая финансово-правовое обеспечение уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Также сформировано Управление трудовой адаптации осужденных как структурное подразделение ФСИН России.

Таким образом, органы и учреждения уголовно-исполнительной системы Российской Федерации имеют целый ряд полномочий, одни из которых непосредственно нацелены на реализацию норм уголовно-исполнительного права, другие – на реализацию норм трудового, финансового права. Выполнение любых мероприятий как государственными субъектами, так и субъектами частного права невозможно без наличия денежных средств. И финансовые ресурсы бюджета выражают основу финансово-правового обеспечения уголовно-исполнительной системы, т.е. регламентации ее органов и учреждений нормами финансового права.

Выполнение, соблюдение норм финансового права органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы, подведомственными ФСИН России должно работать на соблюдение, в известных пределах, прав, интересов и свобод человека и гражданина – служащих и сотрудников органов и учреждений соответствующего ведомства, а также, в обязательном порядке, прав лиц, отбывающих наказание, лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления. В связи с этим тематика социальных (также в значении «социально-гуманитарных») основ применения финансового права и его институциональных подразделений (налоговое право, бюджетное право) в деятельности ведомственных органов и учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации имеет актуальность.

Современная политика государства по финансово-правовому обеспечению уголовно-исполнительной системы – очередное свидетельство того, что «благополучие индивида и общества» составляет одну из целей государства, отмеченную еще в период становления государствоведения [10, с. 55]. Немалая часть расходов государственного бюджета на финансово-правовое обеспечение уголовно-исполнительной системы

сводится к организации и финансированию мероприятий, проводимых в связи с реализацией социально-экономической функции применительно к соответствующим ведомственным органам и учреждениям и выполняемым им функциям и задачам.

Социально-экономическая функция государства в юридической науке также обозначается как «функция социальных услуг», «функция обеспечения благосостояния народа» [11]. Данная функция государства связана с предоставлением государством в лице уполномоченных органов и учреждений так называемых «государственных услуг». Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление органами власти непосредственно, через подведомственные им учреждения услуг гражданам и организациям в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты населения и др. (по анализу ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации) [4]. Если рассматривать понятие «государственные услуги» в широком смысле, то в это понятие можно включить комплекс разнообразных действий и мероприятий, имеющих общественно полезное значение, реализуемых в рамках и в связи с реализацией компетенции государственных органов и учреждений.

Применительно к уголовно-исполнительной системе России к разряду государственных услуг следует отнести реализацию учреждениями уголовно-исполнительной системы правоохранительной функции по содержанию преступников в местах лишения свободы и сопутствующие этому социально-бытовые действия – создание жилищно-коммунальных условий для проживания отбывающих наказание лиц, организацию предоставления им услуг в сфере питания и гигиены, образования и медицинского обслуживания, социальной защиты заключенных и их несовершеннолетних детей и ряда других.

Практически всем этим социально ориентированным «услугам» в ведомственной сфере приняты специальные нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы бюджетного финансирования «услуг» заключенным, например:

Приказ ФСИН России от 06.07.2016 № 467 «Об утверждении порядка определения нормативных затрат на обеспечение функций ФСИН России, территориальных органов ФСИН России и федеральных казенных учреждений уголовно-исполнительной системы по обеспечению продовольствием, столово-кухонной посудой, оборудованием, инвентарем и моющими средствами осужденных к лишению свободы, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащихся в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы, а также сотрудников уголовно-исполнительной системы и служебных животных» [3];

Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 21.11.2005 № 223 «Об организации получения осужденными основного общего и среднего (полного) общего образования в вечерней (сменной) общеобразовательной школе воспитательной колонии уголовно-исполнительной системы» [4];

Приказ Министерства юстиции Российской Федерации № 274, Минобрнауки России № 1525 от 06.12.2016 (ред. от 20.12.2018) «Об утверждении Порядка организации получения начального общего, основного общего и среднего общего образования лицами, отбывающими наказание в виде лишения свободы» [5];

Приказ ФСИН России от 15.05.2017 № 366 «Об утверждении норм и Порядка обеспечения за счет средств федерального бюджета бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающихся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств федерального бюджета в федеральных государственных образовательных организациях, находящихся в ведении Федеральной службы исполнения наказаний» [6];

Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 01.04.2008 № 80 «Об утверждении примерного Положения о Центре трудовой адаптации осужденных или учебно-производственной (трудовой) мастерской учреждения, исполняющего уголовные наказания в виде лишения свободы, и примерного Положения о лечебно-производственной (трудовой) мастерской учреждения, исполняющего уголовные наказания в виде лишения свободы» [7].

В отношении предоставления соответствующих государственных услуг сотрудникам и служащим уголовно-исполнительной системы приняты специальные подзаконные акты, регламентирующие их усиленное денежное и вещевое довольствие как государственных служащих, медицинское обслуживание и питание за счет средств, выделенных в пользу специального ведомственного органа государства – Федеральной службы исполнения наказаний, например: Приказ Минздрава России от 21.01.2017 № 124н «Об утверждении порядка и сроков проведения профилактических осмотров граждан в целях выявления туберкулеза» [8].

Соответственно эти и многие иные установленные законодательством меры и мероприятия, соответствующие им затраты финансируются из средств государства, будучи направлены на организационно-бытовое и финансовое «обслуживание» как служащих уголовно-исполнительной системы, так и лиц, в отношении которых применяется наказание за совершение преступления. Это соответствует в комплексе нескольким функциям государства: и правоохранительной, и социально-экономической, социально-культурной функциям, функции здравоохранения и др., в зависимости от реализации каких прав и свобод, каких интересов граждан идет речь.

Обратим внимание, что названные выше и проанализированные нормативные правовые акты отнюдь не все в буквальном виде относятся к источникам финансового права (финансового законодательства). Однако их можно отнести к числу актов, составляющих финансово-правовое обеспечение уголовно-исполнительной системы, в силу того, что они содержат указание на источник финансовых средств, из которых оплачиваются соответствующие социально ориентированные мероприятия, затраты, производимые уполномоченными органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы. Источником таких финансовых средств является федеральный бюджет (бюджет Российской Федерации). По сути, названные нормативные акты устанавливают расходные обязательства Российской Федерации на финансирование социальных и иных затрат на уголовно-исполнительную систему (понятие расходных обязательств закреплено в Бюджетном кодексе Российской Федерации, ст. 6 [1]). После того, как эти расходные обязательства предусмотрены в законе о федеральном бюджете на конкретный финансовый период, они становятся обязательствами «бюджетными» и предполагают выделение из централизованного государственного денежного фонда средств в пользу Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России, главный орган уголовно-исполнительной системы России) для дальнейшего перераспределения между внутри уголовно-исполнительной системы.

В контексте уголовно-исполнительной системы заметим, что социальный характер бюджета предопределяет финансовое обеспечение бюджетными ресурсами прав и свобод человека и гражданина – в отношении граждан, находящихся в местах лишения свободы, но имеющих право и на медицинское обслуживание, и на определенное качество бытовых условий и многие иные конституционно установленные гарантии для граждан и т.д. Из бюджетных средств обеспечены права и интересы и сотрудников уголовно-исполнительной системы.

Регулирование бюджетных отношений и отношений по налогообложению, соответствующая финансовая правоприменительная практика в сфере уголовно-исполнительной системы государства должны соответствовать социальному характеру государства – учету потребностей социального развития общества и отдельных его индивидов. Принцип социальной направленности правового регулирования

общественных отношений в любых сферах вытекает из основного закона государства. В соответствии со ст. 7 Конституции РФ, Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Социальные затраты, финансируемые в рамках уголовно-исполнительной системы из федерального бюджета, обладают особым правовым режимом.

Социально-гуманитарные аспекты норм финансового права в сфере уголовно-исполнительной системы обращены к гражданам – сотрудникам и служащим органов и учреждений, подведомственных Федеральной службе исполнения наказаний, гражданам, отбывающим наказание, находящимся под следствием. Однако специфика применения финансово-правовых норм в данной сфере заключается в том, что эти граждане в данном случае не являются субъектами реализации норм права. Применение норм финансового права осуществляется на уровне уполномоченных властных государственных органов. Таким образом, для реализации правомочий и интересов граждан, достижения социально-гуманитарного эффекта применения финансового права в уголовно-исполнительной системе требуется соответствующая деятельность органов и учреждений, подведомственных Федеральной службе исполнения наказаний.

Нормативными правовыми актами Федеральной службы исполнения наказаний в отношении конкретных затрат устанавливаются жесткие нормативы. Например, применительно к уголовно-исполнительной системе – нормативы питания, вещевого довольствия и т.д. (см., например: Приказ ФСИН России от 06.07.2016 № 467 «Об утверждении порядка определения нормативных затрат на обеспечение функций ФСИН России, территориальных органов ФСИН России и федеральных казенных учреждений уголовно-исполнительной системы по обеспечению продовольствием, столово-кухонной посудой, оборудованием, инвентарем и моющими средствами осужденных к лишению свободы, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащихся в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы, а также сотрудников уголовно-исполнительной системы и служебных животных»; Приказ ФСИН России от 15.05.2017 № 366 «Об утверждении норм и Порядка обеспечения за счет средств федерального бюджета бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающихся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств федерального бюджета в федеральных государственных образовательных организациях, находящихся в ведении Федеральной службы исполнения наказаний»; Приказ ФСИН России от 13.06.2018 № 501 «Об установлении Временной нормы продовольственного пайка для сотрудников уголовно-исполнительной системы, выполняющих специальные и другие задачи, сухого пайка и одноразового (промежуточного) рациона питания для сотрудников уголовно-исполнительной системы»).

Централизованный порядок способствует более эффективному планированию финансового обеспечения бюджетных затрат, подконтрольности распределения и обеспечения целевого использования бюджетных ресурсов, предоставляемых в адрес ведомственных учреждений.

Важным является и то, что для применения норм финансового права важна информационно-разъяснительная работа. В широком смысле эта работа в сфере уголовно-исполнительной системы заключается в разъяснении, толковании смысла финансово-правовых норм, и смежных по предмету регулирования отраслевых норм, имеющих спектр своего действия финансы уголовно-исполнительной системы, специальными актами. В связи с этим заметим, что многие социально ориентированные вопросы финансово-правового обеспечения уголовно-исполнительной системы разрешены иными

субъектами, помимо ведомственных (помимо ФСИН России). Определенные вопросы подняты и в актах, например, Федеральной налоговой службы России, например: Письмо Федеральной налоговой службы России от 05.04.2019 № БС-4-11/6361@ «По вопросу освобождения от уплаты страховых взносов индивидуальных предпринимателей, не осуществляющих предпринимательскую деятельность в период нахождения под домашним арестом или в местах лишения свободы» [9]. Такой подход объясняется необходимостью скоординированного подхода в достижении ясности юридического упорядочения разного рода вопросов, возникающих в связи с функционированием институтов уголовно-исполнительной системы государства. При всех социально-гуманитарных свойствах правовых основ уголовно-исполнительной системы уголовно-исполнительной системы, складывающихся из норм права разноотраслевой принадлежности, функционирование уголовно-исполнительной системы не должно отклоняться от заданной ему линии специальной компетенции – организации исполнения наказания. На выполнение данной компетенции работает применение и норм уголовно-исполнительного права, и финансового права и всех иных отраслей права в данной сфере. Тем самым регулятивная роль налоговой службы в разрешении соответствующих «смежных» вопросов ничуть не мешает функционированию уголовно-исполнительной системы, а позволяет достичь ясность в ее финансово-правовых основах.

Таким образом, финансово-правовое обеспечение российской уголовно-исполнительной системы основывается на положениях финансового законодательства, в положениях которого усматриваются ли социальные начала. В применяемых в сфере уголовно-исполнительной системы России финансово-правовых нормах прослеживаются социально-гуманитарные основы, заключающиеся в организации финансирования социально-ориентированных расходов из средств, запланированных для выделения из государственного бюджета органам и учреждениям уголовно-исполнительной системы; установлении в адрес ведомственных казенных учреждений, сотрудников и служащих налоговых льгот, имеющих обоснованный законом материальный и социальный контекст; допустимости применения мер социальной защиты к лицам, осужденным к лишению свободы.

В применении норм финансового права в уголовно-исполнительной системе, равно как и иных отраслевых норм, важно соблюдать принцип гарантированности прав и свобод осужденных, в том числе в финансово-экономическом аспекте. Только в таком случае возможно достичь социально-гуманитарный эффект применения финансового права в уголовно-исполнительной системе. Принцип гарантированности прав и свобод осужденных заключается в обязательности соблюдения в сфере уголовно-исполнительной системы универсальных конституционных положений, касающихся прав и свобод граждан и финансирование затрат из бюджета государства на мероприятия в уголовно-исполнительной системе, проведение которых необходимо, чтобы эти права и свободы соблюсти. В Конституции Российской Федерации содержатся статьи с финансово-правовыми гарантиями универсального предназначения. Это означает, что эти гарантии применяются безотносительно пребывают ли граждане в местах лишения свободы или относятся к числу законопослушных граждан. Соответственно, конституционные положения проецируются в конкретных отраслевых правовых институтах, например, финансово-правовом институте расходных обязательств государства перед населением, бюджетном процессе в части планирования социально-ориентированных расходов. Аналогично, в адрес сотрудников и служащих уголовно-исполнительной системы применение норм финансового права имеет социально-гуманитарные основы реализации форм оплаты труда, оказания мер социальной поддержки в установленных законом случаях.

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. Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний : Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 (ред. 22.04.2022) // СЗ РФ. – 2004. – № 42. – Ст. 4109.
3. Об утверждении порядка определения нормативных затрат на обеспечение функций ФСИН России, территориальных органов ФСИН России и федеральных казенных учреждений уголовно-исполнительной системы по обеспечению продовольствием, столово-кухонной посудой, оборудованием, инвентарем и моющими средствами осужденных к лишению свободы, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащихся в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы, а также сотрудников уголовно-исполнительной системы и служебных животных : Приказ ФСИН России от 06.07.2016 № 467. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207265/95eae4ed019542232957cf8e26f9c084746f0c11/ (дата обращения: 02.12.2023).
4. Об организации получения осужденными основного общего и среднего (полного) общего образования в вечерней (сменной) общеобразовательной школе воспитательной колонии уголовно-исполнительной : Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 21.11.2005 № 223. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56701/2ff7a8c72de3994f30496a0ccbb1ddf518/ (дата обращения: 02.12.2023).
5. Об утверждении Порядка организации получения начального общего, основного общего и среднего общего образования лицами, отбывающими наказание в виде лишения свободы : Приказ Министерства юстиции Российской Федерации № 274, Минобрнауки России № 1525 от 06.12.2016 (ред. от 20.12.2018). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208878/ (дата обращения: 02.12.2023).
6. Об утверждении норм и Порядка обеспечения за счет средств федерального бюджета бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающихся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств федерального бюджета в федеральных государственных образовательных организациях, находящихся в ведении Федеральной службы исполнения наказаний : Приказ ФСИН России от 15.05.2017 № 366. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71611074/> (дата обращения: 02.12.2023).
7. Об утверждении примерного Положения о Центре трудовой адаптации осужденных или учебно-производственной (трудовой) мастерской учреждения, исполняющего уголовные наказания в виде лишения свободы, и примерного Положения о лечебно-производственной (трудовой) мастерской учреждения, исполняющего уголовные наказания в виде лишения свободы : Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 01.04.2008 № 80. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76221/ (дата обращения: 02.12.2023).
8. Об утверждении порядка и сроков проведения профилактических осмотров граждан в целях выявления туберкулеза : Приказ Минздрава России от 21.01.2017 № 124н. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/450339180> (дата обращения: 02.12.2023).
9. По вопросу освобождения от уплаты страховых взносов индивидуальных предпринимателей, не осуществляющих предпринимательскую деятельность в период нахождения под домашним арестом или в местах лишения свободы : Письмо Федеральной налоговой службы России от 05.04.2019 № БС-4-11/6361@. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_322226/ (дата обращения: 02.12.2023).

10. Дунаев В.И. Цели государства // Дунаев В.И., Никитский А.А. Очерки науки о государстве. – Москва : книгоизд-во «Польза. В. Антикъ и К», 1909. – 208 с.
11. Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства / Н.В. Черноголовкин. – Москва : Юридическая литература, 1970. – 215 с.