

Реализация принципа бюджетного федерализма в контексте функционирования уголовно- исполнительной системы Российской Федерации

Implementation of the principle of budgetary federalism in the context of the functioning of the penal enforcement system of the Russian Federation

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 с позиции финансово-правового регулирования рассмотрены вопросы бюджетного финансирования органов и учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Проанализировано содержание принципа бюджетного федерализма в контексте финансово-правового обеспечения уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Сформулирован принцип координации финансово-правовых и гражданско-правовых вопросов между структурными подразделениями ФСИН России, органами и учреждениями с учетом содержания принципа бюджетного федерализма. Сформулирован вывод, что анализ финансового и уголовно-исполнительного законодательства во взаимосвязи выражает динамичное взаимопроникновение разноотраслевого правового регулирования.

Ключевые слова: бюджет; финансы уголовно-исполнительной системы Российской Федерации; бюджетный федерализм; расходы федерального бюджета; бюджетное финансирование уголовно-исполнительной системы.

Abstract

The article considers the issues of budget financing of bodies and institutions of the penal enforcement system of the Russian Federation from the perspective of financial and legal regulation. The content of the principle of budgetary federalism in the context of financial and legal support of the penal system of the Russian Federation is analyzed. The principle of coordination of financial, legal and civil law issues between the structural divisions of the Federal Penitentiary Service of Russia, bodies and institutions, taking into account the content of the principle of budgetary federalism, is formulated. The conclusion is formulated that the analysis of financial and penal enforcement legislation in interrelation expresses the dynamic interpenetration of diversified legal regulation.

Keywords: budget; finances of the penal enforcement system of the Russian Federation; budgetary federalism; federal budget expenditures; budgetary financing of the penal enforcement system.

Одним из фундаментальных принципов финансово-правового регулирования общественных отношений является принцип бюджетного федерализма. С позиции начал финансового права данный принцип подразумевает сбалансированное функционирование обособленных звеньев бюджетной системы государства, включающих бюджеты разных уровней, находящиеся в ведении Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Реализация принципа бюджетного федерализма предопределяет то, что государство выступает субъектом разного рода финансовых (бюджетных) отношений не только в целом — как единый субъект, но и как субъект, представленный своими «частями» — территориальными образованиями. Именно на данные аспекты принципа бюджетного федерализма обращал внимание автор в ранее опубликованных работах [8, с. 47]. В целом на аналогичные аспекты бюджетного федерализма обращают внимание и другие авторы [6; 7].

Принцип бюджетного федерализма в науке финансового права связывается с распределением бюджетного финансирования не просто между территориальными бюджетами, а получателями бюджетных средств с учетом их территориальной принадлежности к тому или иному институту власти – в том числе государственными учреждениями. На бюджетное финансирование государственные учреждения могут претендовать в силу того, что их полномочия, функции и задачи организовано обеспечиваются за счет бюджетных ресурсов государства, ведь государство как политико-правовой субъект специально свои организации и создает для осуществления направлений своей деятельности. Перераспределение государственных полномочий, функций и задач не только между органами государства с различной компетенцией, но и между органами аналогичной компетенции, но разных территориальных уровней, подразумевающее бюджетное финансирование, и означает в общем виде проявление принципа бюджетного федерализма в аппарате государственной власти, его ведомственных «системах».

Уголовно-исполнительная система Российской Федерации – совокупность государственных органов и учреждений, задействованных в функциях исполнения наказаний за совершение уголовно наказуемых деяний, обеспечении содержания задержанных по подозрению в совершении преступлений. Также на органы и учреждения уголовно-исполнительной системы государства возлагается и комплекс информационно-правовых, консультативных и даже научно-исследовательских, образовательных задач, сопутствующих деятельности по исполнению наказаний. Федеральная служба исполнения наказаний (далее – «ФСИН России», «Служба») является «главным» органом уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, определяющим проводимую ей и, наоборот, в ее отношении политику государства.

С позиции финансового права, в контексте рассматриваемой нами темы – бюджетного права, Федеральная служба исполнения наказаний является главным получателем бюджетных средств, а подведомственные ей органы и учреждения – получателями бюджетных средств. Это означает, что названные субъекты уголовно-исполнительной системы Российской Федерации связаны с бюджетом по линии бюджетного финансирования в их адрес, при этом важно определить уровень бюджета, который с позиции бюджетного федерализма будет ответственен за наличие достаточных государственных ресурсов у Службы для выполнения возложенных на нее функций и задач.

Принцип бюджетного федерализма применительно к уголовно-исполнительной системе России должен учитывать, что практика осуществления бюджетных расходов различных видов и сфер использования бюджетных ресурсов основана на их финансировании из бюджетов разных уровней бюджетной системы Российской Федерации – федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных

бюджетов, т.е., в свою очередь, на принципе разграничения расходов. Принцип разграничения расходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации означает закрепление в соответствии с законом расходов за бюджетами определенных уровней бюджетной системы государства в соответствии с Бюджетным кодексом РФ [2]. Разграничение бюджетных расходов – закрепление их за бюджетами разных уровней, определение полномочий органов власти по исполнению расходных обязательств в рамках бюджетного процесса – перекликается с установленными статьями 71, 72, 73, 132 Конституции РФ [1] предметами ведения и содержанием статуса Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

Российская финансовая практика реализации бюджетного федерализма в связи с функционированием ведомственных органов государства такова, что затраты и мероприятия в связи с функционированием уголовно-исполнительной системы финансируются из федерального бюджета – бюджета Российской Федерации (помимо затрат, расходы на которых покрываются из средств осужденных граждан (п. 4 ст. 99 Уголовно-исполнительного кодекса РФ) [3]). Возложение затрат на уголовно-исполнительную систему государства именно на федеральный бюджет объясняется тем, что существование пенитенциарной системы и ее финансирование относится к вопросам государственной значимости и не может быть возложено, например, на муниципальные образования как на территориальные образования «нижестоящего» уровня. В свою очередь, с позиции структуры ФСИН России заметим, что она имеет именно территориальные подразделения, т.е. и они имеют статус государственных учреждений. Для российской практики не является характерным ни создание муниципальных органов уголовно-исполнительной системы, ни уж тем более частных, задействующих местные и частные финансы соответственно.

В различных нормативных правовых актах, из которых складываются правовые основы уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, закреплены нормы о возложении бремени финансирования расходов в сфере уголовно-исполнительной системы именно на федеральный бюджет (в текстах актов встречается терминология «бюджет государства», «за счет государства»). Это, например, нормы, содержащиеся в Уголовно-исполнительном кодексе РФ, а именно: п. 3 ст. 99 (основание оплаты питания и предметов первой необходимости осужденных «за счет государства») и иных (п. 1 ст. 60.2; п. 4 ст. 173 и др.). В Положении о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденном Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 [4] предусмотрено финансирование из средств федерального бюджета расходов, например, на прием граждан на обучение в объеме установленных на очередной год контрольных цифр «бюджетного обучения»; расходов на содержание работников ФСИН России; расходы на выплату служащим уголовно-исполнительной системы РФ надбавок, вознаграждений и других дополнительных средств. «Финансирование расходов на содержание центрального аппарата ФСИН России, ее территориальных органов, учреждений, исполняющих наказания, следственных изоляторов, а также предприятий и учреждений, специально созданных для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете» (п. 13 Положения о Федеральной службе исполнения наказаний).

С принципом бюджетного федерализма связан и другой принцип, также выражающий организационно-правовые основы функционирования и финансов российской уголовно-исполнительной системы – а именно принцип координации финансово-правовых и гражданско-правовых вопросов между структурными подразделениями ФСИН России, органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

Данный принцип получает выражение, например, в следующих организационных моментах функционирования уголовно-исполнительной системы Российской Федерации,

разрешении сопутствующих финансовых вопросов инструментарием бюджетного финансирования.

Управление трудовой адаптации осужденных, являющееся структурным подразделением ФСИН России, взаимодействует с финансово-экономическим управлением ФСИН России по следующим вопросам, напрямую касающимся финансово-правовых основ уголовно-исполнительной системы Российской Федерации в целом:

- вопросы улучшения финансового состояния подразделений трудовой адаптации осужденных, подготовки перспективных прогнозов (планов) развития подразделений трудовой адаптации осужденных, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (даже в тех случаях, когда речь идет о подразделениях трудовой адаптации осужденных, выполняющих свои полномочия на территориальных уровнях, их деятельность оплачивается из средств федерального бюджета);

- вопросы разработки и реализации мероприятий по экономии и эффективному использованию бюджетных ассигнований из федерального бюджета, развитию материально-технической и учебно-производственной базы подразделений трудовой адаптации осужденных и профессиональных училищ ФСИН России;

- вопросы формирования сметы доходов и расходов подразделений трудовой адаптации осужденных с учетом требований федерального бюджетного процесса;

- вопросы финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, финансирования разработки и выполнения мероприятий по подготовке территориальных органов ФСИН России и подведомственных им учреждений к работе в осенне-зимний период (оплачивается из средств федерального бюджета вне зависимости от территориального уровня проведения мероприятий) (п. 20.2.1 «Положения об управлении трудовой адаптации осужденных Федеральной службы исполнения наказаний», утвержденного Приказом ФСИН России от 23 апреля 2010 г. № 171) [5].

Финансовые вопросы укрепления материально-технической базы профессиональной подготовки и трудового воспитания осужденных, отбывающих наказание в воспитательных колониях, координируются Управлением трудовой адаптации осужденных с управлением социальной, психологической и воспитательной работы с осужденными ФСИН России с учетом общефедеральной политики использования государственных финансовых ресурсов (п. 20.2.11 «Положения об управлении трудовой адаптации осужденных Федеральной службы исполнения наказаний», утвержденного Приказом ФСИН России от 23 апреля 2010 г. № 171)

Управление трудовой адаптации осужденных также взаимодействует с оперативным управлением ФСИН России по вопросам гражданско-правового характера, касающихся использования федеральных бюджетных ресурсов на различные мероприятия: по вопросам осуществления мер по проверке надежности и деловой состоятельности коммерческих организаций, заинтересованных в сотрудничестве с подразделениями трудовой адаптации осужденных по организации хозяйственной деятельности (принцип координации гражданско-правовых вопросов между структурными подразделениями ФСИН России, органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, обязательства по которым финансируются из средств федерального бюджета). Управление трудовой адаптации осужденных взаимодействует и с правовым управлением ФСИН России по вопросам рассмотрения проекта контрактов (гражданско-правовых договоров) в связи с обеспечением экономии бюджетных ресурсов и их экономически обоснованным использованием. С федеральным казенным учреждением «Центр государственного имущества и жилищно-бытового обеспечения Федеральной службы исполнения наказаний» Управление трудовой адаптации осужденных взаимодействует по вопросам эффективного управления и использования государственного имущества, находящегося в ведении подразделений трудовой адаптации осужденных (п. 20.2.5, 20.2.9, 20.2.13 «Положения об управлении трудовой адаптации осужденных Федеральной службы

исполнения наказаний», утвержденного Приказом ФСИН России от 23 апреля 2010 г. № 171).

Таким образом, в правовом статусе ФСИН России, подведомственных ей органов и учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации присутствует немало полномочий, организационно связанных с реализацией принципа бюджетного федерализма применительно к ведомственным субъектам. Проведенный анализ финансового и уголовно-исполнительного законодательства во взаимосвязи выражает динамичное взаимопроникновение разноотраслевого правового регулирования.

Литература

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020 (дата обращения: 18.03.2024).

2. Бюджетный кодекс РФ : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26 февраля 2024 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 382; 2024. – № 10. – Ст. 1311; 2023. – № 25. – Ст. 4400.

3. Уголовно-исполнительный кодекс РФ : Федеральный закон от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 24 июня 2023 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 2. – Ст. 198.

4. Положение о Федеральной службе исполнения наказаний : утв. Указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 (ред. от 5 января 2024 г.) // СЗ РФ. – 2004. – № 42. – Ст. 4109; 2024. – № 2. – Ст. 399.

5. Положение об управлении трудовой адаптации осужденных Федеральной службы исполнения наказаний : утв. Приказом ФСИН России от 23 апреля 2010 г. № 171 // СПС «КонсультантПлюс».

6. Ильин И.М. Конституционная модель бюджетного федерализма России: особенности, проблематика и перспектива конституционной настройки (модернизации) / И.М. Ильин // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 9. – С. 55 - 58.

7. Лагутин И.Б. Особенности региональных бюджетных отношений и развитие российской модели бюджетного федерализма / И.Б. Лагутин // Финансовое право. – 2012. – № 8. – С. 15 - 18.

8. Пешкова Х.В. Бюджетное право : учебник / Х.В. Пешкова. – Москва : ИНФРА-М, 2017.