Для ззаказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

# Организационно-правовые основы финансового обеспечения уголовно-исполнительной системы России

**Год:**

2010

**Автор научной работы:**

Кузнецов, Юрий Юрьевич

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Рязань

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.11

**Специальность:**

Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности

**Количество cтраниц:**

195

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Кузнецов, Юрий Юрьевич

Введение.

Глава 1. Теоретические аспекты организации финансового обеспечения УИС

§ 1. Сущность и значение организации финансового обеспечения

§ 2. Организационная структура, цели, задачи и основные направления деятельности подразделений уголовно-исполнительной системы, реализующих финансово-экономические функции.

§ 3. Правовые основы организации финансового обеспечения

Глава 2. Организационный механизм финансового обеспечения уголовно-исполнительной системы России

§ 1. Организация финансового обеспечения подведомственных подразделений уголовно-исполнительной системы России в современных условиях.

§ 2. Бюджетная классификация как инструмент организации финансовой деятельности.

§ 3. Применение действующей системы расходов бюджета в условиях специфики деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы России.

Глава 3. Совершенствование организации финансового обеспечения УИС в условиях реформирования

§ 1. Совершенствование правового статуса учреждений УИС.

§ 2. Совершенствование механизма финансового обеспечения деятельности УИС в современных условиях реформирования системы государственного управления.

§ 3. Совершенствование организации приносящей доход деятельности и системы финансового контроля в УИС.

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Организационно-правовые основы финансового обеспечения уголовно-исполнительной системы России"

Актуальность темы диссертационного исследования определяется действием целого ряда факторов, непосредственно и опосредованно в той или иной степени влияющих на реализацию важной функции государственного управления в правоприменительной сфере - финансового обеспечения уголовно-исполнительной системы (далее — УИС). Как показывает исторический опыт становления и развития отечественной пенитенциарной системы, особенно в новейшей истории России, недостаточное и несвоевременное финансирование существенно затрудняло ее развитие.

За последние годы организация финансовых отношений ФСИН России, в том числе при распределении бюджетных средств, значительно улучшилась. Однако простым увеличением объемов бюджетного финансирования проблему успешного функционирования УИС на уровне современных и перспективных потребностей российского общества и государства не решить. Необходимы новые, в первую очередь организационно-правовые, механизмы, рычаги и технологии, направленные на оптимизацию финансового обеспечения деятельности пенитенциарной системы страны. Актуальность диссертационного исследования в обозначенных рамках особенно резко возрастает в современный период, что обусловлено следующими факторами:

- стремительный рост объема, роли и значения финансовой работы в условиях развития в российском обществе и государстве рыночных отношений во всех сферах социальной практики, что в полной мере относится и к уголовно-исполнительным органам и учреждениям;

- изменения, проводимые в ходе реформирования (преобразования) УИС, направленность которых нормативно отражена в положениях плана реформирования уголовно-исполнительной системы, принятого по результатам проведения научно-практической конференции с начальниками территориальных органов ФСИН России 10 сентября 2009 г., утвержденного директором ФСИН России 29 сентября 2009 г., проекта Концепции развития уголовно-исполнительной системы в Российской Федерации до 2020 года; протокола заседания коллегии ФСИ России от 19 февраля 2010 г. № 1 «Об итогах деятельности уголовно-исполнительной системы в 2009 году и задачах на 2010 год» и иных документах нормативного характера.

Естественно, такие радикальные преобразования потребовали изменений уголовно-исполнительного законодательства, организации новых структурных подразделений, выполняющих различные функции. Особую актуальность эта проблема приобрела в связи с преобразованием организационно-правовой структуры производственно-хозяйственной деятельности подразделений пенитенциарной системы России, переходом к новым организационным формам трудового использования осужденных (от государственных унитарных предприятий к центрам трудовой адаптации осужденных как объектам внебюджетной деятельности бюджетных учреждений), а также перспективами перехода федеральных бюджетных учреждений в казенные.

Эти преобразования требуют изменений организационного, правового и экономического механизмов финансового обеспечения деятельности УИС, поиска оптимального сочетания организации бюджетной и внебюджетной деятельности исправительных учреждений, что невозможно без комплексного исследования теоретических основ, практики организации и правовых аспектов регулирования финансового обеспечения УИС.

Степень научной разработанности темы исследования. Организация финансового обеспечения в различных сферах общественной и государственной деятельности, включая функционирование уголовно-исполнительных органов и учреждений, постоянно находилась в центре внимания отечественных и зарубежных ученых и практических работников.

Вопросами правового регулирования финансовой деятельности государства, его структурных подразделений, а также органов местного самоуправления активно занимались такие ведущие ученые, как О.Н. Горбунов, Ю.В. Другова, И.Ш. Килясханов, Ю.А. Крохина, И.И. Кучеров, Н.И. Химче-ва, Л.И. Якобсон.

Общие вопросы государственного и социального управления, включая его ресурсного, материального, финансового обеспечения, отражены в работах Г.В. Атаманчука, В.Г. Афанасьева, И.Л. Бачило, С.Е. Вицина, JI.M. Ко-лодкина, А.П. Коренева, В.Н. Лопатина, A.M. Майдыкова, У. Мастенбрука, С.А. Старостина, В.В. Степашина, P.M. Фалмера.

Этим же проблемам применительно к специфике управленческой деятельности уголовно-исполнительных органов и учреждений посвящены научные труды А.А. Аксенова, В.М. Анисимкова, Р.С. Ефремова, А.И. Зубкова, В.И. Селиверстова, С.Х. Шамсунова, К.В. Шафрановского, Е.Ф. Яськова и других авторов.

Проведенный анализ научной литературы позволяет сделать вывод о том, что многие работы написаны до радикальных преобразований УИС России, применительно к другой социальной и экономико-политической обстановке. Их авторы не могли учесть последние тенденции и факторы, влияющие на практику организации финансового обеспечения в органах и учреждениях УИС.

С учетом изложенного можно отметить, с одной стороны, наличие значительного количества публикаций, имеющих смежное отношение к теме диссертации, с другой — отсутствие фундаментальных трудов прикладного характера базовой направленности по изучаемой проблематике, что подчеркивает значимость настоящего исследования в современных условиях.

Объект исследования - организационные и правовые аспекты отношений, связанных с финансовым обеспечением деятельности УИС России.

Предмет исследования - теоретические, организационно-правовые и прикладные аспекты финансового обеспечения деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы в современных условиях.

Цель исследования — комплексное изучение теории и практики организации нормативно-правового регулирования финансового обеспечения уголовно-исполнительной системы, выявление проблем, барьеров и противоречий в этой сфере в современных условиях и выработка научнообоснованных и практически апробированных мер, направленных на повышение эффективности организационно-правовых начал данного направления функционирования учреждений и органов УИС.

В ходе исследования были решены следующие задачи: исследована система финансового обеспечения УИС в современных условиях; рассмотрено правовое регулирование организации финансового обеспечения деятельности УИС в условиях рыночных отношений; изучен организационный механизм финансового обеспечения уголовно-исполнительной системы России; проанализированы особенности организации финансового обеспечения структурных подразделений УИС в современных условиях, в частности проблемные вопросы применения бюджетной классификации в системе финансового обеспечения бюджетной и внебюджетной деятельности УИС; разработан комплекс теоретических и практических мероприятий по совершенствованию финансового обеспечения и финансового контроля деятельности УИС на современном этапе развития России.

Методологическая основа и методы диссертационного исследования. Методологической основой исследования является диалектико-материалисти-ческий метод познания экономико-организационных явлений в единстве социального содержания и юридической формы, методы социологических исследований, формально-логический и сравнительно-правовой метод, а также системный анализ, имеющий универсальный характер и выступающий связующим звеном между различными областями прикладных знаний.

Широкое применение нашли методы индукции и дедукции, анализа и синтеза, способствовавшие получению большинства сформулированных выводов и наиболее ярко проявившиеся при разработке понятийного аппарата, связанного с тематикой исследования. Использование сравнительно-правового метода позволило выявить коллизии в правовом регулировании деятельности ФСИН России в сфере ее финансового обеспечения и разработать предложения по внесению дополнений в соответствующие нормативные правовые акты. Применение метода научной абстракции дало возможность рассмотреть интересующее направление функционирования ФСИН России как определенную систему, установить входящие в ее состав элементы и алгоритм реализации данной функции в общем государственном правоприменительном механизме. Метод организационного моделирования позволил исследовать и сформулировать структуру соответствующих подразделений, принимающих участие в названной сфере правоотношений. Конкретно-социологические методы (наблюдение, анкетирование, опрос экспертов, интервьюирование) способствовали выявлению ряда проблем, возникающих при организации исследуемого направления деятельности УИС, и разработке путей и механизмов его совершенствования.

Исследование базируется на принципах и положениях теории социального и государственного управления, уголовного, уголовно-исполнительного, административного, финансового права и смежных отраслей юридической науки, теории организации правоохранительной деятельности.

Нормативную основу диссертационного исследования составили нормы международного права, Конституция Российской Федерации, уголовt ное, гражданское, налоговое, бюджетное, уголовно-исполнительное законодательство, указы Президента, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, ведомственные акты Минюста и ФСИН России.

Эмпирической базой исследования явились материалы, характеризующие состояние практической деятельности органов и учреждений УИС (отчеты управлений, отделов и служб территориальных органов и центрального аппарата ФСИН России, доклады руководителей, информационные обзоры, материалы передового опыта), результаты проведенных опросов сотрудников УИС, преимущественно финансово-экономических и ревизионных служб (306 чел. из 7 федеральных округов), а также сведения, полученные в результате анализа отечественных источников по исследуемой проблеме (монографии, учебные пособия, авторефераты и диссертации, научные статьи).

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что автором с качественно новых позиций, обусловленных реализацией основополагающих положений федеральной административной реформы, затрагивающих и уголовно-исполнительную сферу, проанализированы организационно-правовые особенности финансового обеспечения УИС, вскрыты его узкие места и предложены пути оптимизации, соответствующие объективным потребностям развития УИС на современном этапе.

Диссертация выполнена в условиях действия новых Европейских пенитенциарных правил, ряда концепций и федеральных целевых программ по основным и обеспечивающим направлениям деятельности ФСИН России, а также новых подзаконных актов федерального уровня, связанных с реформированием УИС. Критерию новизны отвечают предложенные автором термины, понятия и дефиниция различных категорий, а также комплекс организационно-правовых мер, способствующий внедрению эффективных процедур, технологий и механизмов организации финансового обеспечения ФСИН России.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Теоретическое определение финансовой деятельности как основной управленческой функции применительно к правоохранительной сфере государственного управления в рамках УИС. Финансовая деятельность в системе функций УИС в современных условиях и перспективе должна рассматриваться, с одной стороны, как управленческая функция, с другой — в качестве важнейшего экономического метода управления. В системе функций финан-совр-экономических подразделений УИС данная деятельность приобретает значение основной функции.

2. Изменение правового статуса учреждений УИС как важнейшего фактора, влияющего на финансовое обеспечение. В отношении учреждений, исполняющих наказания, следственных изоляторов возможны два варианта: перевод их в статус федеральных казенных учреждений, но с правом осуществления деятельности, приносящей доход, который будет оставаться в распоряжении учреждения;

- перевод их в статус федеральных казенных учреждений, но с выделением приносящей доход деятельности (центров трудовой адаптации и т. д.) и в формате федеральных государственных унитарных предприятий. Данный вариант более рационален, так как предоставляет максимально широкие возможности для повышения конкурентоспособности производственного потенциала УИС.

В отношении учреждений, исполняющих функции аппарата управления и специальные функции (охраны, конвоирования и др.) - перевод в федеральные казенные учреждения.

В отношении остальных учреждений, входящих в состав УИС, выполняющих обеспечивающие функции (образовательные, научные, научно-исследовательские учреждения, учреждения здравоохранения, центры инженерно-технического обеспечения и жилищно-коммунального хозяйства, базы материально-технического и военного снабжения, автомобильные и ремонт-но-восстановительные базы, базы отдыха, аптечные склады и лаборатории, объединенная редакция ФСИН России и др.) - перевод в бюджетные учреждения нового типа, финансовое обеспечение которых будет осуществляться в виде субсидирования выполнения ими государственных услуг в соответствии с государственным заданием.

3. Оптимизация механизма финансового обеспечения деятельности УИС в современных условиях реформирования системы государственного управления в следующих аспектах:

- совершенствование системы денежного довольствия сотрудников УИС - устранение перекоса в структуре денежного довольствия в пользу различных дополнительных выплат (доля которых превышает 2/3 совокупного фонда денежного довольствия) путем придания главенствующей роли именно окладу денежного содержания;

- совершенствование бюджетной классификации, применяемой в УИС - более четкое определение принципов конкретных видов расходов; укрупнение классификации по отдельным видам обеспечения с целью концентрации их в составе одного подраздела, что позволит улучшить регулирование деятельности УИС (в части рационализации ее структуры и более экономного расходования средств);

- совершенствование механизма финансового планирования в новых условиях функционирования учреждений УИС - упрощение нормативных требований к содержанию государственного задания, отказ от универсальной формы государственного задания для учреждений, выполняющих определенные виды работ, в частности в научной или информационно-аналитической сфере, и передача значительного объема дополнительных полномочий по формированию государственного задания федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции учредителя;

- расширение взаимодействия УИС с региональными и местными органами власти в вопросах финансового обеспечения организации постпенитенциарной помощи - активное привлечение региональных и местных органов власти на постпенитенциарном этапе для решения проблем (как организационных, так и финансовых) бытового и трудового устройства освобожденных из мест лишения свободы, что сыграет важнейшую роль в предупреждении рецидивной преступности; принятие специального нормативного правового акта, которые решит организационные и финансовые вопросы организации постпенитенциарной помощи освобожденным из мест лишения свободы.

4. Совершенствование организации приносящей доход деятельности в УИС. Реформирование учреждений УИС требует новых подходов к организации приносящей доход деятельности и финансового контроля учреждений УИС с учетом их различного правового статуса (федеральные казенные и бюджетные учреждения, федеральные государственные унитарные предприятия).

5. Система организации финансового контроля деятельности подразделений УИС в условиях нового правового статуса. Необходимо сформировать комплексную систему организации финансового контроля в УИС, основанную на принципах законности, единства, открытости и прозрачности, эффективности использования бюджетных средств, особенно в отношении приносящей доход деятельности. Главными акцентами в деятельности новой системы контроля должны стать вопросы эффективности исполнения: функций органами управления и состояние сферы ответственности; государственных и муниципальных заказов, работ, услуг, в части их целесообразности, обоснованности, экономичности и результативности; государственных, муниципальных целевых программ; бюджетных средств.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определяется прежде всего его направленностью на разработку научных и практических аспектов организационно-правовых основ финансового обеспечения деятельности УИС: в работе уточнены некоторые ключевые понятия, относящиеся к объекту и предмету исследования (например, финансовое обеспечение ФСИН России, финансовая функция применительно к организации правоохранительной деятельности, бюджетная классификация в УИС); выделены общие и специфические факторы, оказывающие прямое или косвенное влияние на эффективность финансового обеспечения деятельности УИС; внесены предложения по изменению и дополнению нормативных актов по вопросам организации финансового обеспечения подразделений УИС в современных условиях.

Рекомендации, изложенные в диссертации, имеют значение для совершенствования нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность УИС, а также правоприменительной деятельности субъектов управления в УИС, связанной с реализацией организационных новшеств. Результаты исследования могут быть использованы для обучения практических работников в рамках занятий по основам финансового управления и финансового контроля в УИС, для подготовки учебных и учебно-методических пособий по дисциплинам «Основы управления в УИС», «Государственные и муниципальные финансы» и др.

Апробация и практическая реализация результатов исследования. Основные положения диссертации и предложения автора по совершенствованию правового статуса учреждений УИС использованы в законотворческой работе Комитета по безопасности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, внедрены в учебный процесс Академии ФСИН России, Владимирского юридического института ФСИН России, а также в практическую деятельность территориальных органов ФСИН России: ГУ ФСИН России по Красноярскому краю и Кемеровской области, УФСИН России по Воронежской области.

Результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались автором на заседаниях кафедры управления органами и учреждениями УИС факультета управления Академии ФСИН России, использовались при проведении занятий на высших академических курсах Академии ФСИН России. Ряд положений диссертации обсуждался в рамках научно-практических конференций: научно-практическая конференция Минюста и ФСИН России по вопросам реформирования уголовно-исполнительной системы (г. Москва, сентябрь 2009 г.); Международная научно-практическая конференция «Обеспечение процесса реформирования исполнения наказаний в Российской Федерации» (г. Рязань, октябрь 2009 г.).

По теме диссертации опубликовано 11 научных статей общим объемом 7,5 п. л., в том числе 2 статьи в научных изданиях, рекомендованных ВАК Ми-нобрнауки России.

Структура диссертации, ее содержание соответствуют объекту, предмету, целям и задачам исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих в себе девять параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## Заключение диссертации по теме "Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности", Кузнецов, Юрий Юрьевич

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Организация финансовой работы в исправительных учреждениях и органах ФСИН России является неотъемлемой функцией управленческой деятельности. Уровень реализации этой функции непосредственно определяет качество функционирования системы управления, деятельности УИС, ее структурных подразделений. При этом данная функция всегда присутствует в системе функций, обеспечивающих жизнеспособность УИС, справедливо рассматривается в качестве оперативного, тактического и стратегического направления деятельности.

Существенным фактором, актуализирующим тему диссертационного исследования, явились проводимые изменения в ходе реформирования и преобразования уголовно-исполнительной системы и передачи из Министерства внутренних дел в ведение Министерства юстиции Российской Федерации с образованием отдельной службы — Федеральной службыисполнения наказаний.

Естественно, такие радикальные преобразования потребовали изменения уголовно-исполнительного законодательства, организации новых структурных подразделений, выполняющих различные функции, которые раньше относились к ведению других министерств и ведомств. Фактически создана новая система управления, концентрирующая всю совокупность функций, связанных не только с исполнением уголовных наказаний, но и со всеми обеспечивающими эту деятельность направлениями, в том числе финансовым обеспечением. Изменение организационно-правовой структуры производственно-хозяйственной деятельности подразделений пенитенциарной системы России, создание центров трудовой адаптации как объектов внебюджетной деятельности требуют серьезного изменения организационного, правового и экономического механизмов финансового обеспечения деятельности УИС, оптимального сочетания организации бюджетной и внебюджетной деятельности исправительных учреждений.

Необходимость поиска новых подходов к организации финансового обеспечения УИС, как важного фактора дальнейшего развития, недостаточная разработанность многих теоретических вопросов в этой важной сфере государственной деятельности, потребность в продолжении изучения ее теоретических и практических аспектов предопределили выбор темы настоящего диссертационного исследования, его направленность и содержание. В процессе проведенных исследований были решены следующие задачи:

1) рассмотрена существующая система финансового обеспечения УИС современной России;

2) изучены аспекты правового регулирования организации финансового обеспечения деятельности УИС в условиях реализации программ развития и реформирования УИС за период 2005—2010 гг.;

3) раскрыт организационный механизм финансового обеспечения уголовно-исполнительной системы России

4) проведен анализ организации финансового обеспечения структурных подразделений УИС России в современных условиях;

5) выделены проблемные вопросы бюджетной классификации и ее применения в системе финансового обеспечения бюджетной деятельности и деятельности, приносящей доход, в УИС России;

6) разработан комплекс теоретических и практических мероприятий по совершенствованию финансового обеспечения деятельности УИС на современном этапе развития России.

В первой главе автор рассматривает понятийно-смысловые характеристики, категориальный аппарат финансового обеспечения уголовно-исполнительной системы и обосновывает его многоаспектное значение для комплексного и стабильного функционирования ФСИН России.

В работе подчеркивается, что финансовая деятельность УИС традиционно рассматривается как обеспечивающая функция. В результате ее реализация нередко осуществляется по так называемому остаточному принципу со всеми вытекающими отсюда отрицательными последствиями. Новые условия функционирования УИС требуют дальнейшего осмысления, пересмотра роли и значения организации финансового обеспечения деятельности органов, учреждений и иных подразделений, входящих в структуру уголовно-исполнительной системы России, с позиций определения его места в сфере управленческой деятельности российского государства и ФСИН России. Поскольку функции уголовно-исполнительной системы как часть функций государства в основном исследовались с позиций юридических наук, прежде всего уголовного и уголовно-исполнительного права, постольку при формировании функций УИС в основе лежат соответствующие положения уголовного и уголовно-исполнительного законодательства.

Вместе с тем применение только юридического взгляда на функции уголовно-исполнительных органов и учреждений в современный период всестороннего усложнения социальной, уголовно-исполнительной практики, ее постоянно возрастающей динамичности недостаточно. Возникает необходимость активного использования комплексного подхода, в структуре которого в обязательном порядке должны находить широкое применение последние достижения организационной, управленческой науки и практики, что в наибольшей степени способствует адекватному решению задач, стоящих в современных условиях.

В общей и специальной литературе имеются разные взгляды на понимание сущности и содержания функций. По мнению автора, наиболее плодотворными в научном и целесообразными в практическом планах являются точки зрения, в соответствии с которыми понятие «функция организации финансового обеспечения УИС» рассматривается как самостоятельная управленческая категория, отражающая одну из стадий (подстадий) процесса управления в УИС. Ее также можно рассматривать как один из важнейших экономических методов в управленческой деятельности УИС. Таким образом, теоретическое определение финансового обеспечения как обеспечивающей вспомогательной функции управления на современном этапе развития УИС не отражает ее значения для решения задач по реформированию системы исполнения наказаний.

В диссертации обосновывается вывод о том, что финансовое обеспечение представляет собой обособленно выделяемую управленческую функцию, создающую необходимые условия для решения как основных функций УИС (исполнение наказаний в различных формах), так и вспомогательных (обеспечение техническими средствами, медикаментами, вещевымимуществом, продовольствием). Практическим подтверждением данного определения могут служить необходимость рациональной организации финансового обеспечения, изыскание дополнительных источников материально-технического обеспечения для реализации разработанного плана реформирования любой социальной системы, в том числе уголовно-исполнительной.

Автор исследовал основные элементы управленческого цикла применительно к реализации такой базисной сферы любого государственного организма, как финансовая составляющая, а также особенностям ее организационного построения. Основной целью финансового обеспечения УИС является организация и осуществление финансовой функции (деятельности): организация бюджетного планирования и финансирования расходов на содержание и развитие органов управления уголовно-исполнительной системы; осуществление инспектирования финансово-экономической деятельности ее подразделений. Основными задачами финансового обеспечения с позиций управления деятельностью УИС являются:

- подготовка и обоснование предложений в проект федерального бюджета по финансированию уголовно-исполнительной системы, защита их в государственных органах власти, обеспечение финансовыми ресурсами оперативно-служебной деятельности подразделений УИС; осуществление в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации подготовки и расчета сводной сметы доходов и расходов ФСИН России по приносящей доход деятельности; осуществление финансово-экономического инспектирования в УИС;

- изыскание дополнительных источников финансирования деятельности УИС на основе взаимовыгодного сотрудничества с негосударственными структурами различных форм собственности по организации производства с целью повышения эффективности использования производственных фондов, трудовых и материально-технических ресурсов.

Основные направления финансового обеспечения автор иллюстрирует на примере деятельности финансово-экономического управления ФСИН России и его взаимодействия с другими подразделениями.

В области организации финансового обеспечения выделяются:

- подготовка предложений для директора ФСИН России по распределению лимитов, выделенных Минфином России для финансирования расходов федерального и территориальных органов УИС, подразделений, входящих в УИС, государственного оборонного заказа; осуществление контроля за исполнением сметы УИС; подготовка предложений: к разрабатываемым проектам федеральных законов, постановлений Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации, указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, регулирующим экономическую и производственно-хозяйственную деятельность учреждений УИС; по внесению изменений в налоговое и пенсионное законодательство, связанных со спецификой деятельности подразделений УИС.

В области координации финансового обеспечения подразделений УИС — ч обеспечение совместно с заинтересованными службами Минюста, ФСИН России взаимодействия с федеральными органами власти по финансовому обеспечению бюджетной деятельности УИС; подготовка необходимых документов для принятия нормативных правовых актов.

При рассмотрении названных функций в системе функций УИС следует обратить внимание на то обстоятельство, что если для уголовно-исполнительной системы в целом они могут рассматриваться в качестве управленческих, то в рамках деятельности финансовых подразделений являются основными. Это объясняется тем, что данные подразделения специально созданы для организации и осуществления финансовой деятельности, то есть реализации финансовых функций.

Автор детально исследует систему нормативно-правового регулирования финансовой составляющей деятельности УИС, характеризует все многообразие нормативного материала по юридической силе, вскрывает имеющиеся пробелы в данной сфере.

В настоящее время продолжается процесс реформирования уголовно-исполнительной системы, в силу этого полномочия многих структурных подразделений центрального аппарата ФСИН России и территориальных органов УИС существенно изменяются. Данные изменения затронули финансово-экономическую и контрольно-ревизионную службы УИС. В соответствии с Приказом ФСИН России от 6 ноября 2009 г. № 440 к компетенции финансово-экономического управления ФСИН России была отнесена организация бухгалтерского учета в УИС посредством передачи функции главной бухгалтерии ФСИН России данному управлению. Полномочия по осуществлению ведомственного финансового контроля переданы организационно-инспекторскому управлению ФСИН России, в состав которого введена контрольно-ревизионная инспекция. Пробелом в правовом регулировании деятельности финансово-экономических органов уголовно-исполнительной системы является, по мнению автора, отсутствие на федеральном и региональном уровнях четких нормативных границ деятельности финансовых служб центрального и территориальных органов ФСИН России, отражающих последние оргштатные изменения.

Не решены отдельные вопросы в сфере правового регулирования организации и осуществления ведомственного финансового контроля, в частности вопросы взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти специальной компетенции (Росфиннадзором, ФНС России). Для ликвидации данного пробела автор считает необходимым разработать и утвердить совместный приказ Минюста России и Росфиннадзора, регулирующий формы и методы взаимодействия финансово-контрольных подразделений с целью оптимизации их деятельности в области предупреждения и пресечения нарушений финансового законодательства.

Во второй главе исследована действующая система ведомственного финансового обеспечения ФСИН России с позиций структуры, объема, уровня и пределов компетенции соответствующих подразделений, основных направлений, форм и методов их работы в функциональном назначении.

Автором проведен системный анализ порядка доведения и распределения бюджетного финансирования до Федеральной службы исполнения наказаний. При этом рассмотрены организационные аспекты функционирования территориальных органов ФСИН России, обеспечивающих управленческие функции в системе распределения средств федерального бюджета. С целью наиболее детального рассмотрения деятельности Минфина России, Федерального казначейства и финансовых органов ФСИН России процесс финансового обеспечения главного распорядителя в лице ФСИН России и его территориальных органов разделен автором на этапы с выделением управленческих аспектов деятельности указанных ведомств по вопросам распределения и санкционирования расходов бюджета.

Анализ показал, что простое увеличение объемов финансирования не означает рациональное и эффективное использование выделенных средств. В современных условиях бюджетного дефицита одним из направлений эффективной организации деятельности субъекта, осуществляющего деятельность преимущественно за счет бюджетных средств, является поиск резервов экономии средств по отдельным статьям с целью возможного их перераспределения. Выделенные из бюджета средства и их перераспределение позволят в полном объеме профинансировать все расходы, необходимые для, функционирования территориальных органов и учреждений ФСИН России в первую очередь по денежному содержанию сотрудников, питанию осужденных, коммунальным расходам, медикаментам и перевязочным средствам, ГСМ.

Автор сконцентрировал свой исследовательский вектор на рассмотрении такого неотъемлемого рычага финансового обеспечения ФСИН России — применение системы бюджетной классификации и присущих ей особенностей.

Автор указывает, что характер группировок и принципы построения бюджетной классификации определяются социально-экономическим содержанием бюджетных доходов и расходов, а также системой управления, то есть позволяют осуществлять управленческую функцию, изменяя структуру доходов и регламентируя структуру расходов. Автором детально изучена и проиллюстрирована динамика изменения системы бюджетной классификации в ходе ее поэтапного эволюционирования начиная с 1991 и заканчивая 2008 г., выделены положительные и отрицательные стороны произошедших изменений.

Автором сформулированы проблемы применения бюджетной классификации и выносятся предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы и организационных аспектов ее использования. Предлагаемый подход обеспечит большую самостоятельность и ответственность органов исполнительной власти при составлении проекта бюджета в рамках законодательно установленных единых принципов бюджетной классификации.

Автором выявлены проблемные места при применении алгоритмов бюджетной классификации во ФСИН России. В частности, проведен системный анализ нормативной правовой базы, регламентирующей организационный аспект применения бюджетной классификации в рамках бюджетной и приносящей доход деятельности в учреждениях уголовно-исполнительной системы, а также законодательной базы, которой руководствуются при осуществлении своих функций главный распорядитель, распорядители и получатели средств федерального бюджета; сформулированы предложения по внесению изменений в действующий перечень расходов.

В третьей главе автор сформулировал рекомендации по совершенствованию организации финансового обеспечения УИС в условиях реформирования. Автор предлагает рекомендации по реформированию организационно-правовых форм учреждений УИС, рассматривая это как важный фактор, влияющий на финансовое обеспечение УИС.

В частности, для различных типов учреждений УИС предложены различные типы организационно-правовых форм, учитывающие специфику их функционирования: федеральные казенные учреждения (исправительные учреждения, следственные изоляторы, органы управления УИС), федеральные бюджетные учреждения (прочие учреждения УИС, выполняющие обеспечивающие функции). Рассмотрена возможность возвращения центров трудовой адаптации исправительных учреждений в формат федеральных государственных унитарных предприятий.

Автор разработал комплекс рекомендаций: во-первых, совершенствование системы денежного довольствия сотрудников УИС (устранение перекоса в структуре денежного довольствия в пользу различных дополнительных выплат, доля которых превышает 2/3 совокупного фонда денежного довольствия, путем придания главенствующей роли именно окладу денежного содержания); во-вторых, совершенствование бюджетной классификации, применяемой в УИС как инструмента финансового обеспечения (более четкое определение принципов конкретных видов расходов; укрупнение классификации по отдельным видам обеспечения с целью их концентрации в составе одного подраздела); в-третьих, совершенствование построения бюджетной системы, механизма финансового планирования в условиях функционирования новых организационно-правовых форм учреждений УИС (упрощение нормативных требований к содержанию государственного задания, расширение полномочий федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции учредителя, по формированию государственного задания); в-четвертых, расширение взаимодействия УИС с региональными и местными органами власти в вопросах финансового обеспечения организации постпенитенциарной помощи (активное привлечение региональных и местных органов власти на постпенитенциарном этапе для решения проблем (организационных и финансовых) бытового и трудового устройства освобожденных из мест лишения свободы).

Автор предлагает сформировать комплексную систему организации финансового контроля в УИС, основанную на принципах законности, единства, открытости и прозрачности, эффективности использования бюджетных средств. Главными акцентами в деятельности новой системы контроля должны стать вопросы эффективности исполнения: функций органами управления и состояние сферы ответственности; государственных и муниципальных заказов, работ, услуг в части их целесообразности, обоснованности, экономичности и результативности; государственных, муниципальных целевых программ; бюджетных средств.

## Список литературы диссертационного исследования кандидат юридических наук Кузнецов, Юрий Юрьевич, 2010 год

1. Законодательные и иные нормативные акты

2. Конституция Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 1993.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации. — М.: ИНФРА-М-НОРМА, 2007.-Ч. 1.

4. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации. М.: НОРМА, 1997.

5. Налоговый кодекс Российской Федерации. М.: Проспект, 2005. — Ч. 1.

6. Бюджетный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 1998. -№ 31. - Ст. 3823; 2005. - № 1 -Ч. ).-Ст. 8.

7. Уголовный кодекс Российской Федерации. М.: Проспект, 2005.

8. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета РФ. 1993. — № 33. - Ст. 1316.

9. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: Федеральный закон от 15 июля 1995 г.№ 193-Ф3 // Собрание законодательства РФ. 1995. - № 29. — Ст. 2759.

10. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2003.-№22.-Ст. 2063.

11. О федеральном бюджете на 2008 год и плановый период 2009-2010 годов: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. - № 31. - Ст. 3995; 2007. -№31.

12. О федеральном бюджете на 2009 год и плановый период 2010-2011 годов: Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. - № 48. - Ст. 5499.

13. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10 июля 2002 г. // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 52. Ст. 5277.

14. Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. - № 30. -Ст. 3591; 2004.-№ 35. - Ст. 3607.

15. Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации: Закон РФ от 12 августа 1995 г. // Собрание законодательства РФ. — 1995. -№33.-Ст. 3349; 2005.-№ 1.-Ст. 1212.

16. Об аудиторской деятельности: Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. - № 1. - Ст. 45.

17. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. - № 52. - Ст. 5031.

18. О бухгалтерском учете: Федеральный закон от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. - № 27. - Ст. 2700.

19. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. - № 48. - Ст. 4746; 2003. - № 50. - Ст. 4855.

20. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. - № 9. -Ст. 1096; 2000.-№2.-Ст. 143; 2004. -№ 35. - Ст. 3607.

21. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. -№30-4. 1,-Ст. 3105.

22. Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 // Собрание законодательства РФ. 2004. - № 42. - Ст. 4109.

23. Об организационных вопросах Федеральной службы исполнения наказаний: Приказ ФСИН России от 6 ноября 2009 г. № 440.

24. Об утверждении положения о Министерстве финансов Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 // Собрание законодательства РФ. 2004. — №31. — Ст. 3258.

25. О концепции федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)»: Распоряжение Правительства РФ от 7 июня 2006 г. № 839-р // Собрание законодательства РФ. 2006. -№ 25. - Ст. 2748.

26. Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации: Приказ Минфина России от 24 августа 2007 г. № 74н // Финансовая газ. 2007. - № 46-51.

27. Об утверждении инструкции о порядке применения положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы: Приказ Минюста России от 6 июня 2005 г. № 76 // Рос. газ. 2005. - № 144.

28. Об организации и осуществлении ведомственного финансового контроля в учреждениях и органах Федеральной службы исполнения наказаний: Приказ ФСИН России от 11 августа 2005 г. № 712.

29. Об утверждении положения о главной контрольно-ревизионной инспекции Федеральной службы исполнения наказаний: Приказ ФСИН России от 12 июля 2005 г. № 645.

30. О совершенствовании рейтинговой оценки деятельности территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний: Приказ ФСИН России от 15 апреля 2005 г. № 262 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2006. - № 2. - С. 39.

31. Об утверждении Примерного положения о коллегиях территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний: Приказ ФСИН России от 18 апреля 2005 г. № 269 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2006. - № 1. - С. 35.

32. Об организации планирования в уголовно-исполнительной системе: Приказ ФСИН России от 8 августа 2005 г. № 703.

33. Об утверждении инструкции об организации инспектирования территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний: Приказ ФСИН России от 20 декабря 2005 г. № 913 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. — 2006. — № 8. — С. 57.

34. Об утверждении Инструкции по проведению ревизий (проверок) финансово-хозяйственной, производственной, предпринимательской и иной приносящей доход деятельности учреждений и органов ФСИН России: Приказ Минюста России от 30 сентября 2008 г. № 217.

35. Об объявлении решения коллегии Федеральной службы исполнения наказаний об итогах деятельности уголовно-исполнительной системы за 2008 год и задачах на 2009 год: Приказ ФСИН России от 16 апреля 2009 г. № 168.

36. Книги, монографии, учебные пособия, научные статьи

37. Административная деятельность органов внутренних дел: учебник / под ред. А.П. Коренева. М.: Щит-М, 2002.

38. Аксенов А.А., Проблемы государственного управления в уголовно-исполнительной системе России. Состояние и перспективы (организационно-правовой аспект): монография. Рязань: Институт права и экономики МВД Российской Федерации, 1996.

39. Аксенов А.А. Управление в уголовно-исполнительной системе. Введение: учеб. пособие. — Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2003.

40. Артамонов В.П. Управление органами, исполняющими наказание: учеб. пособие. -М., 1985.

41. Бакша Н.В. Гамукин В.В. Свинцова А.П. Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный. — М.: Профиздат, 2001.

42. Бирюков А.И. Институционально-экономическое моделирование казначейского контроля: координационный аспект // Финансы и кредит. — 2005.-№ 5 (173).

43. Бюджетное устройство в Российской Федерации / под ред. О.В. Сидо-ровича.-М., 1997.

44. Бюджетная система Российской Федерации: учебник / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. -М., 1999.

45. Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. М., 2005.

46. Горбунова О.Н. Доклад на международной научно-практической конференции «Финансовое право в условиях рынка в XXI веке», посвященной юбилею кафедры финансового права и бухгалтерского учета МГЮА // Государство и право. 2005. - № 4. - С. 107-116.

47. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000.

48. Грачева Е.Ю., Хорина Л.Я. Государственный финансовый контроль: курс лекций. — М., 2005.61 .Гусев С.И. Швецов Ю.Г. Федеральное казначейство: взгляд на перспективы развития // Финансы. — 2002. № 2.

49. Данилевский Ю.А. Чем дальше по пути реформ, тем важнее роль государственного контроля // Финансы. 1995. — № 4.вЪ.Емелин А.В. Основы организации и функционирования системы валютного контроля в Российской Федерации // Деньги и кредит. 2005. - № 3.

50. Ирвин Д. Финансовый контроль. — М.: Финансы и статистика, 1998.

51. Ицкович Б.Ф. Институциональное развитие системы органов финансово-хозяйственного контроля России. Практический аспект // Финансы и кредит.-2005.-№ 2 (170).

52. Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть. М, 2000.

53. Клевакин В. Хозяйствовать надо рачительно // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2006. — № 9.

54. Козырин А.Н. Финансовый контроль. Финансовое право: учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. М., 1996.

55. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / О.В. Бобкова, Р.В. Колпаков и др. М., 2005.

56. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма, 2001.

57. КуфаковаН.А. Правовые основы государственных расходов. — М., 1995.

58. Кучеров И.И. Налоговое право России. М.: ЮрИнфоР, 2001.

59. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. -М.: Юристъ, 1996.

60. Мильнер Б.З. Теория организаций: учебник. -М.: Инфра-М., 2000.

61. Мельник М. В. Ревизия и контроль. М.: Кнорус, 2006.

62. Организация управления в уголовно-исполнительной системе: учебник / под общ. ред. Ю.Я. Чайки. Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2002. - Т. 1,2.

63. Осин А.А. Ответственность должностных лиц за нарушение бюджетного законодательства // Финансы. — 2004. — № 12.

64. Основы управления в органах внутренних дел: учебник / под ред. А.П. Коренева. -М.: Щит-М, 1997.

65. Парыгина В.А. ТедеевАА. Бюджетное право и процесс: учебник. М., 2005.

66. Пауль А.Г. Процессуальные нормы бюджетного права. СПб.: Питер, 2003.

67. Реформирование уголовно-исполнительной системы: теоретический проект / под общ. Ред. А. А. Реймера. М.; Рязань: Академия ФСИН России, 2009.

68. Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль: учебник. — М. ФБК-Пресс, 2002.

69. Рудовол И.П. Правовое регулирование казначейского исполнения бюджета // Финансы. 2003. - № 8.

70. Саттарова Н.А. Принуждение в финансовом праве / под ред. И.И. Ку-черова. -М.: Юрлитинформ, 2006.

71. Смирникова Ю.Л. Современное бюджетное право России: доктри-нальный и законодательный подходы // Финансовое право. 2003. - № 2.

72. Сомоев Р.Г. Бюджетный контроль в Российской Федерации. М., 1998.

73. Стручков Н.А. Управленческая деятельность руководителей органов, исполняющих наказания. М.: Академия МВД СССР, 1988.

74. Стручков Н.А. Управление органами, исполняющими наказания. — М.: Академия МВД СССР, 1983.

75. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: учебник / под ред. В.Д. Малкова. М., 1990.

76. Шамсунов С. Концептуальные аспекты реформирования УИС // Ведомости уголовно-исполнительной системы. — 2000. № 4.

77. Шамсунов С.Х. Современное состояние работы с кадрами уголовно-исполнительной системы, организация и порядок прохождения службы в органах УИС-и роль руководителей территориальных органов в ее организации: лекция. Рязань, 2003.

78. Шеремет А.Д., Суйц В.П. Аудит. М. ИНФРА-М, 2000.

79. Шохин С. О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. М., 1999.

80. Шохин С. О. Противодействие легализации доходов, полученных преступным путем: роль Счетной палаты Российской Федерации // Банковское право.-2004.-№3.

81. Диссертации, авторефераты диссертаций

82. Арзуманова JI.JI. Финансово-правовое регулирование обязательного аудита в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук. -М., 2006.

83. Батыров С.Е. Финансово-правовая ответственность: автореф. дис. . канд. юрид. наук. М., 2003.

84. Бехер В.В. Процессуальные правоотношения в сфере казначейского исполнения бюджета: автореф. дис. . канд. юрид. наук. Саратов, 2007.

85. Васильев А.А. Правовое регулирование государственного бюджетного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2003.

86. Гогричиани М.Т. Основы финансово-правового регулирования казначейской системы исполнения бюджета: автореф. дис. . канд. юрид. наук. -М., 2007.

87. Гостев В.И. Государственный контроль в системе советского государственного управления: автореф. дис. канд. юрид. наук. — М., 1950.

88. Золотарева А.Б. Финансово-правовое регулирование государственных закупок: автореф. дис. . канд. юрид. наук. М., 2004.

89. Колесник Н.В. Организация и правовые основы функционирования Федеральной службы исполнения наказаний: дис. . кан. юрид. наук. — Рязань, 2006.

90. Макарова Н.Н. Организация деятельности уголовно-исполнительной системы по социальной и правовой защите персонала: дис. . кан. юрид. наук. Рязань, 2006.

91. Макарова Н. С. Бюджетная ответственность: понятие, основания и особенности реализации: автореф. дис. канд. юрид. наук. -М, 2004.

92. Паршков А.В. Стратегическое управление в уголовно-исполнительной системе: дис. кан. юрид. наук. Рязань, 2006.

93. Петренко Н.И. Становление и развитие управления УИС России: дис. кан. юрид. наук. Рязань, 2002.

94. Пешкова ХВ. Правовой режим финансовой помощи: автореф. дис. . канд. юрид. наук. Воронеж, 2005.

95. Ястребов О.А. Государственное унитарное предприятие, как субъект административного права: автореф. дис. канд. юрид. наук. — М., 2007.

ззаказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>