

А.Е. Скачкова

*Санкт-Петербургский межрегиональный центр профессионального обучения
прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих*

**РАЗРЕШЕНИЕ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ ОБРАЩЕНИЙ О НАРУШЕНИИ
БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)**

Прокуратура Российской Федерации в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Разрешение органами прокуратуры обращений о нарушении законов предполагает определение юридически значимых факторов, рассмотрение всех доводов заявителя. Вместе с тем, прокурор не связан основаниями и доводами заявленных требований, он обязан применить все предоставленные органам прокуратуры полномочия по установлению факта правонарушения, причин и условий ему способствующих, восстановлению режима законности.

Прокуратура Российской Федерации ввиду особого правового статуса является единственным орган публичной власти имеющим правовые возможности обеспечения функционирования и соблюдения режима законности в бюджетной сфере на всех уровнях бюджетной системы.

Деятельность органов прокуратуры предусматривает дифференциацию территориальных и специализированных органов прокуратуры, а также разделение компетенции по отраслевому и иному функциональному назначению, что не исключает внутреннего взаимодействия.

Обращение в органы прокуратуры не требует особой формы к заявлению и не предполагает юридических знаний заявителя, а предполагает проверку органами прокуратуры в целом, а не в пределах компетенции и полномочий определенного отраслевого подразделения. Иными словами внутреннее взаимодействие обеспечивается прокурором, проводящим проверку, что требует знаний ключевых аспектов внутреннего взаимодействия.

Таковыми аспектами, по нашему мнению, являются единство целей деятельности органов прокуратуры, общий предмет прокурорского надзора, предусмотренный главой 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», при наличии специфических задач, обособленного предмета и собственных полномочий по выявлению нарушений и восстановлению режима законности.

Правовая оценка состояния режима законности в бюджетной сфере, в пределах предоставленной внутренней компетенции, производится всеми отраслевыми подразделениями прокуратуры: за исполнением законов и законностью правовых актов в бюджетной сфере; за исполнением законов при расследовании преступлений в бюджетной сфере на досудебной стадии уголовного судопроизводства; участия прокуроров в судебных стадиях уголовного, гражданского, административного судопроизводства по делам, связанным с нарушением бюджетного законодательства; надзирающими за оперативно-розыскной деятельностью при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий по фактам готовящихся, совершенных либо совершаемых преступлений в бюджетной сфере.

Доминантой обеспечения режима законности в бюджетной сфере является прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов («общий надзор») и непосредственно прокурорский надзор за исполнением бюджетного законодательства.

Установив факт правонарушения либо готовящегося правонарушения в бюджетной сфере, прокурор – «общенадзорник» применяет полномочия предоставленные первой и второй главами Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», которые

составляют по существу возможность инициирования реализации всех установленных в Российской Федерации видов юридической ответственности. Однако, вынеся постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, составив (направив) обращение в суд по установленной законом форме, заканчиваются «общенадзорные» правоотношения, меняются правовые статусы поднадзорных лиц, меняются правовые статусы прокуроров. При производстве предварительного расследования, разрешении вопросов в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ и других вопросов уголовного преследования на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, прокурор вступает в прокурорско-надзорные и иные отношения со следователем, дознавателем, другими лицами, наделенными статусами участника уголовного процесса на досудебной стадии, и его компетенция реализуется нормами правового института за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование. Одновременно, выявление преступлений в бюджетной сфере возможно органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Здесь имеют место прокурорско-надзорные отношения между уполномоченным прокурором по надзору за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (ст.13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» 12.08.1995 № 144-ФЗ). Вместе с тем, особый статус прокурора и его полномочия, реализуются в рамках соответствующей подотрасли российского прокурорского права, вне какой-либо «зависимости» от бюджетного законодательства. Равно как и утвердив обвинительное заключение (обвинительный акт, обвинительное постановление), прекращаются полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование и происходит переход в сферу правового института участия прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства. Судебная защита/восстановление нарушенного права реализуется прокурорами, участвующими в гражданском, арбитражном процессах, административном судопроизводстве по делам о нарушениях в сфере бюджетного законодательства. Принятие судом решения (приговора), с

позиции исполнения требований законодательства, регулирующего исполнение судебных актов, «возобновляет» прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, и в частности – надзор за исполнением бюджетного законодательства, в части исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (гл. 24.1 БК РФ).

Прокурорский надзор за исполнением бюджетного законодательства, как специализированное организационно-правовое направление деятельности прокуратуры, обладает специфическими задачами, предметом (в том числе объектами), а также полномочиями и пределами. Внутренний предел прокурорского надзора в Российской Федерации при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов определяется тем, что надзор за исполнением законов и законностью правовых актов не осуществляется за федеральными органами исполнительной власти пенитенциарной системы; при осуществлении федеральными органами исполнительной власти оперативно-розыскной деятельности, уголовного преследования (начиная со стадии разрешения вопроса в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ о наличии в деяниях признаков преступления) и ограничивается досудебной стадией защиты права.

Так, например, при разрешении обращений о нарушении законов в бюджетной сфере необходимо учитывать, особенности правового регулирования бюджетных правоотношений, понимать, что средства бюджета служат удовлетворением гарантированных Конституцией России частных интересов отдельной личности (на получение пенсии, пособий, иных социальных выплат и компенсаций, а также заработной платы, работниками бюджетной сферы) и публичных интересов населения определенной территории как социального (например, на обеспечение бесплатной медицинской помощи), политического (например, бюджетные расходы обеспечению по проведению избирательной кампании, референдума), так и экономического (в части расходов на развитие материально-технического оснащения казенных учреждений (новационные технологии), развитие публично-правового образования) характера. Г.Б.Поляк пишет «бюджет...– это зеркало государства, барометр его экономического и социального

состояния и политического положения. Административная и уголовная ответственность содержит бланкетные диспозиции [1] [2] [3] [4] [5].

Внутреннее взаимодействие прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов и законностью правовых актов («общего надзора»), заключается в том, что жалобы граждан по фактам непредставления (ненадлежащего предоставления) пенсий, пособий, иных публичных нормативных обязательств, рассматривается прокурорами, осуществляющими надзор за исполнением социального законодательства, однако, сам факт нарушения закона в сфере публичных нормативных обязательств, требует в ракурсе определения причин и условий, способствующих правонарушению, правовой оценки соблюдения бюджетного законодательства, как исполнение таких принципов бюджетной системы Российской Федерации, как полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов (ст. 32 БК РФ), так и принципов адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 38 БК РФ). Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством вне зависимости от правовых оснований, также требует правовой оценки с точки зрения бюджетного законодательства, как то предусмотрены ли бюджетом расходы на данные нужды (согласно предмет договора (контракта)), целевое использование бюджетных средств, так и оценки условий договора, как исполнение императивных предписаний ст. 161 БК РФ, Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и обязанности зачисления средств бюджета на единый счет бюджета (ст. ст. 38.2, 41, 156, 215.1 БК РФ).

Бюджет, согласно ст. 6 БК РФ форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, никаких иных кроме средств бюджета в ведении органов и должностях лиц публичной власти не имеется. Важно обратить внимание на то, что средства находятся в ведении органов и должностях лиц публичной власти, являясь собственностью соответствующего публично-правового образования. Следовательно, при

установлении факта противоправных действий должностных лиц государственных (муниципальных) органов, следует выяснять были ли сопряжены противоправные действия с бюджетным финансированием и принять предусмотренные законом меры к восстановлению режима законности.

Защита прав и свобод человека и гражданина, глава 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» присуща прокурорам всей отраслевой специализации, а, следовательно, при разрешении органами прокуратуры обращений о нарушении режима законности в бюджетной сфере, должна быть разрешена единая задача предупреждения, выявления, пресечения правонарушений и принят комплекс мер по восстановлению режима законности, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, возмещению причиненного вреда, восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также недопущения впредь подобных нарушений законности.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Наумов А.В. Российское уголовное право. Общая часть. 2-е изд. М., 1999.
- [2] Беляев Н.В. Некоторые вопросы применения бланкетных диспозиций УК и их классификация // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. 31. М., 1979
- [3] Соколов В.В. Применение бланкетного способа изложения диспозиций норм уголовного права // Уголовного право в борьбе с преступностью. М., 1981
- [4] Пикурорв Н.И. Применение следователем уголовно-правовых норм с бланкетной диспозицией. Волгоград, 1985
- [5] Яни П. «Бланкетные» экономические статьи уголовного закона // Российская юстиция. 1995. № 11.