



РАСПОРЯДИТЕЛИ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА ФИНАНСИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ: ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ

Д. ЧЕРНИКОВ,

соискатель Киевского международного университета

SUMMARY

The author refers to the analysis of the concept definitions of «financial independence», the importance of financial independence, determine its main constituents against the current state of the material and financial support.

Keywords: financial independence of, the performance of prosecutors.

Автор обращается к проблеме определения главного распорядителя бюджетных средств, выделенных на финансирование органов, анализирует основные его функции, обосновывает важность надлежащего финансового обеспечения органов и их финансовой независимости.

Ключевые слова: главный распорядитель бюджетных средств, выделенных на финансирование органов, функции главных распорядителей бюджетных средств, финансовое обеспечение, финансовая независимость.

Прокуратура в независимой Украине является государственным правоохранительным органом, на который возлагается задача осуществления надзора за соблюдением и правильным применением законов. Ее усилия направлены на утверждение верховенства закона, укрепление правопорядка.

К различным аспектам организации и принципов деятельности прокуратуры обращались такие ученые, как А. Бандурка, Л. Грицаенко, А. Копыленко, М. Косюта, А. Литвак, Г. Мурашин, В. Сухонос, Ю. Полянский, Ю. Шемшученко, П. Шуйский, Н. Якимчук, М. Ласкина, Д. Рассадкин, В. Стрельников и др.

В связи с активизацией трансформационных и реформационных процессов различных ветвей государственной власти в Украине, обновлением в контексте этого и законодательных оснований деятельности прокуратуры как составляющей правоохранительной системы государства, закономерно актуализируется проблема ее финансового обеспечения и финансовой независимости, которая, несмотря на сложность и чрезвычайную важность, не становилась объектом комплексного самостоятельного научного исследования. В научном дискурсе представлены лишь отдельные публикации, посвященные некоторым аспектам участия органов прокуратуры в финансовых правовых отношениях.

Органы прокуратуры как бюджетные учреждения по определению не имеют собственных обо-

ротных средств, а поэтому покрывают свои расходы полностью за счет государственного бюджета в соответствии с методом сметно-бюджетного финансирования, применяемым в непроектной сфере общества. То есть условия финансирования органов прокуратуры зависят от общей экономической системы страны, от возможностей государственного бюджета.

Такие подходы к финансированию этого института не менялись с самого момента ее возникновения. Классик науки финансового права В.А. Лебедев подчеркивал приоритетность государственных расходов на покрытие так называемых «чрезвычайных потребностей» (к которым относил потребности на финансирование государственного управления) над государственными доходами [5, с. 15]. И.Т. Тарасов также указывал, что государству ни

к чему придерживаться экономии в расходах, поскольку затраченные средства возвращаются к народу – государству, тратя свои средства на строительство железных дорог, обустройство учебных заведений, установление внутренней и внешней безопасности и т.п., даже не создавая новых материальных благ, способствует увеличению производительных сил [10, с. 130]. Таким образом, задача надлежащего финансирования деятельности прокуратуры – это государственное дело.

Одним из аспектов обеспечения надлежащего финансирования органов прокуратуры является вопрос о распорядителях бюджетных средств, выделяемых на организацию деятельности прокуратуры.

Распорядители бюджетных средств являются внешней формой управляемой подсистемы системы управления государственными финансами. Бюджетные учреждения в лице их руководителей, уполномоченных на получение бюджетных ассигнований, взятие бюджетных обязательств и осуществление расходов из бюджета, являются распорядителями бюджетных средств. К правовому статусу распорядителей бюджетных средств Н. Якимчук

относит ряд категорий, характеризующих правовое их положение в системе общественных отношений: принципы правового статуса; законный интерес; права и обязанности; полномочия; гарантии; правовые ограничения; функции и задачи; принципы ответственности; бюджетную правосубъектность [12].

По объему предоставленных прав распорядители делятся на главных распорядителей средств бюджета и распорядителей бюджетных средств низшего уровня. Главные распорядители бюджетных средств – бюджетные учреждения в лице их руководителей, которые, согласно статье 22 Бюджетного кодекса Украины, получают полномочия путем установления им бюджетных назначений. Статус главных распорядителей бюджетных средств предусматривает их участие в управлении государственными финансами, что, в первую очередь, реализуется в праве распределения бюджетных средств нижестоящим распорядителям и получателям бюджетных средств и т.п.

Анализ законодательных актов свидетельствует о постепенном изменении функций (как количественном, так и содержательном) этой категории участников финансовых отношений, о новых тенденциях в бюджетной сфере. Новшеством Бюджетного кодекса 2010 года в толковании функций главных распорядителей бюджетных средств является закрепление функции разработки планов деятельности на плановый и следующие за плановым два бюджетных периода (с учетом действий, направленных на воплощение инвестиционных программ (проектов)). То есть, на законодательном уровне закреплено требование перспективного планирования деятельности. Это, безусловно, станет гарантией более эффективного планирования финансовых потребностей и рационального расходования бюд-

жетных средств. Хотя следует заметить, что в теории финансового права о «необходимости продления горизонта планирования», то есть о перспективном финансовом плане, писал в свое время еще М. Пископин. Длительное, а не на один год, планирование, по его мнению, позволяет сочетать перспективные задачи с потребностями конкретного года, долгосрочное планирование – с гибкостью бюджетной политики [7, с. 25].

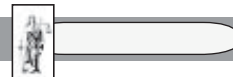
Останавливается законодатель и на участии главных распорядителей в реализации бюджетно-программного финансирования. В Бюджетном кодексе Украины названы и такие функции, как: утверждение смет распорядителей бюджетных средств низшего уровня; разработка проектов порядков использования средств государственного бюджета по бюджетным программам; разработка и утверждение паспортов бюджетных программ и составление отчетов об их выполнении, анализ показателей выполнения бюджетных программ (в случае применения программно-целевого метода в бюджетном процессе); управление бюджетными средствами в пределах установленных ему бюджетных полномочий и оценку эффективности бюджетных программ, с обеспечением эффективного, результативного и целевого использования бюджетных средств, организации и координации работы распорядителей бюджетных средств низшего уровня и получателей бюджетных средств в бюджетном процессе; контроль за своевременным возвращением в полном объеме в бюджет средств, предоставленных по операциям кредитования бюджета, а также кредитов (займов), полученных государством (Автономной Республикой Крым или территориальной общиной города), и средств, предоставленных под государственные (местные) гарантии; внутренний

контроль за полнотой поступлений, взятием бюджетных обязательств распорядителями бюджетных средств низшего уровня и получателями бюджетных средств и расходованием ими бюджетных средств; организацию и ведение бухгалтерского учета, составление и представление финансовой и бюджетной отчетности в порядке, установленном законодательством; обеспечение доступности информации о бюджете в соответствии с законодательством и настоящим Кодексом [1].

Согласно статье 52 Закона Украины «О прокуратуре», финансирование органов осуществляется за счет средств государственного бюджета Украины [3]. Об исключительности государственного финансирования деятельности органов, вместе с системой органов исполнительной власти, Верховной Рады Украины и ее аппарата, Счетной палаты Украины, Президента Украины, судов Украины, а также других органов государственной власти, говорится в статьях 1 и 2 Закона Украины «Об источниках финансирования органов государственной власти»:

«Органы государственной власти осуществляют свою деятельность исключительно за счет бюджетного финансирования в пределах, предусмотренных Законом Украины о Государственном бюджете Украины на соответствующий год», «Средства на финансирование органа государственной власти предусматриваются в Государственном бюджете Украины отдельной строкой» [2].

Авторы научно-практического пособия «Организация деятельности районной (городской) прокуратуры», отталкиваясь от положений указанного Закона о запрете государственным органам создавать внебюджетные фонды, иметь внебюджетные специальные счета и использовать средства, полученные за осуществление функций государ-



ства, предусматривающие выдачу разрешений (лицензий), сертификатов, удостоверений, проведение регистрации и других действий на платной основе, каким-либо иным способом, кроме зачисления таких средств в Государственный бюджет Украины, отмечают, что такие органы государственной власти могут иметь специальный бюджетный счет [6, с. 73].

Руководящим документом, в соответствии с положениями которого формируется Государственный бюджет, является Бюджетный кодекс Украины. Гарантом выполнения Государственного бюджета Украины является Кабинет Министров Украины, общую организацию и управление процессом выполнением и направления деятельности всех участников бюджетного процесса по выполнению бюджета возложено на Министерство финансов Украины. Однако не менее важными участниками бюджетного процесса, а фактически – исполнителями бюджета по расходам являются распорядители и получатели бюджетных средств.

В ст. 19 бюджетного кодекса Украины записано, что участниками бюджетного процесса являются органы, учреждения и должностные лица, наделенные бюджетными полномочиями (правами и обязанностями по управлению бюджетными средствами). Статьей 22 Кодекса прописывается, что «для осуществления программ и мероприятий, которые реализуются за счет средств бюджета, бюджетные ассигнования предоставляются распорядителям бюджетных средств».

Можем констатировать определенную динамику подходов к классификации распорядителей бюджетных средств. В советское время в Украине выделялось три группы распорядителей бюджетных средств: 1) главные распорядители бюджетных средств, 2) вышестоящие распорядители бюджетных средств

(II степени), 3) нижестоящие распорядители бюджетных средств (III степени) [11, с. 224]. В статье 22 Бюджетного кодекса Украины от 21.06.2001 № 2542-III, ныне уже недействующего, определялся круг главных распорядителей бюджетных средств не путем перечисления, а дескриптивно, путем определения их отличительных черт. Распорядители были дифференцированы по уровням бюджета на главных распорядителей бюджетных средств: по бюджетным назначениям, предусмотренным законом о Государственном бюджете Украины, по бюджетным назначениям, предусмотренным бюджетом Автономной Республики Крым, бюджетным назначениям, предусмотренным другими бюджетами. Позже, уже в ч. 1 ст. 22 Бюджетного Кодекса Украины от 08.07.2010 № 2456-VI [1] распорядителей по объему предоставленных им прав разграничивали на главных распорядителей бюджетных средств и распорядителей бюджетных средств низшего уровня. В действующем Бюджетном кодексе Украины от 07.07.2011 сохранен этот же подход (п. 1 ст. 22). Однако дает основания для размышлений пункт 2 настоящей статьи, в котором отмечается, что «главными распорядителями бюджетных средств могут быть исключительно ...» и процитируем дословно первый абзац: «1) по бюджетным назначениям, определенным законом о Государственном бюджете Украины, – учреждения, уполномоченные обеспечивать деятельность Верховной Рады Украины, Президента Украины, Кабинета Министров Украины в лице их руководителей; министерства, Конституционный Суд Украины, Верховный Суд Украины, высшие специализированные суды и другие органы, непосредственно определенные Конституцией Украины, в лице их руководителей (прим.: выделение наше), а также Нацио-

нальная академия наук Украины, Национальная академия аграрных наук Украины, Национальная академия медицинских наук Украины, Национальная академия педагогических наук Украины, Национальная академия правовых наук Украины, Национальная академия искусств Украины, другие учреждения, уполномоченные законом или Кабинетом Министров Украины на реализацию государственной политики в соответствующей сфере, в лице их руководителей». Среди достаточно многочисленного перечня ряда государственных органов Генеральной прокуратуры Украины мы не находим. Возможно, законодатель включил ее в «другие органы, непосредственно определенные Конституцией Украины, в лице их руководителей». Однако следует отметить, что Раздел VII Конституции Украины – «Прокуратура» – очень общий в определении принципов организации деятельности органов, декларируя в статье 123, что «Организация и порядок деятельности органов прокуратуры Украины определяются законом» [4]. Главный распорядитель бюджетных средств, выделенных на финансирование органов прокуратуры, не назван.

Авторы уже упомянутого пособия «Организация деятельности районной (городской) прокуратуры» указывают, что «статус главного распорядителя бюджетных средств принадлежит Генеральной прокуратуре Украины в лице ее руководителя – Генерального прокурора Украины», подчеркивая, что сама она, согласно ст. 13 Закона Украины «О прокуратуре», «возглавляет систему органов» [6, с. 74]. Хотя, очевидно, здесь следовало бы сослаться не на статью 13, где только определяется система органов прокуратуры Украины, а на статью 122 Конституции Украины, где записано: «Прокуратуру Украины возглавляет Генеральный



прокурор Украины, который назначается на должность с согласия Верховной Рады Украины и освобождается от должности Президентом Украины».

Не вносит ясности относительно распорядителей бюджетных средств, выделяемых на обеспечение органов прокуратуры, и статья 52 Закона Украины «О прокуратуре» – «Финансирование и материально-техническое обеспечение органов прокуратуры». В абзаце третьем настоящей статьи говорится лишь о том, что смету расходов на содержание органов утверждает Генеральный прокурор Украины, который также имеет право в пределах выделенных ассигнований вносить в нее изменения.

Ученые указывают, что круг главных распорядителей бюджетных средств не является постоянным, пересматривается на каждый следующий бюджетный период и их перечень излагается Кабинетом Министров Украины в проекте Основных положений бюджетной политики на следующий бюджетный год. И уже в распоряжении Кабинета Министров Украины «О совершенствовании структуры распорядителей бюджетных средств» от 31 мая 2006 года № 296-р Генеральная прокуратура Украины определена не только главным распорядителем бюджетных средств, но и ответственным исполнителем бюджетных программ [6, с. 75].

Хотя отсутствие четкого определения главного распорядителя бюджетных средств на практике не создает проблем, а является вопросом лишь техническим, оно, по нашему мнению, должно быть снято путем внесения изменений в Бюджетный кодекс Украины или Конституцию Украины (что сделать сложнее).

Закономерно, что главным распорядителем бюджетных средств является Генеральная прокуратура Украины, вокруг которой сформирована сеть всех нижестоящих рас-

порядителей бюджетных средств: областные и приравненные к ним органы прокуратуры, Национальная академия прокуратуры Украины. Таким образом создается упорядоченная централизованная система финансирования прокуратуры. Согласно ст.13 Закона Украины «О прокуратуре», «систему органов прокуратуры составляют: Генеральная прокуратура Украины, прокуратуры Автономной Республики Крым, областей, городов Киева и Севастополя (на правах областных), городские, районные, межрайонные, районные в городах». Также отмечается, что при необходимости Генеральный прокурор Украины может создавать специализированные прокуратуры на правах областных, городских, районных и межрайонных прокуратур. Причем, штатная численность органов прокуратуры Украины утверждается им в пределах фонда заработной платы. В статье 15 среди полномочий Генерального прокурора Украины по руководству органами прокуратуры называется и утверждение структуры и штатной численности подчиненных органов, распределение средств на их содержание [3]. Очевидно, это можно рассматривать как косвенное указание на признание Генеральной прокуратуры главным распорядителем бюджетных средств в лице ее руководителя.

На основании установленных Генеральной прокуратуре бюджетных назначений им выделяются бюджетные ассигнования для финансирования их аппаратов, а также подчиненных им органов, для выполнения их функций и задач. Близкое к современному пониманию принципа подведомственности финансирования находим еще у М. Пискотина: «Финансирование осуществляется обычно органом, которому объект подчинен» [7, с. 200].

Данные о сети Генеральной прокуратуры Украины ежегодно до 1

марта, в соответствии с «Порядком формирования Единого реестра распорядителей бюджетных средств и получателей бюджетных средств» от 22.12.2011 [9], уточняются и подаются в Государственную казначейскую службу Украины, которая ведет реестр всех распорядителей бюджетных средств (автоматизированная система сбора, накопления, учета и предоставления информации о распорядителях бюджетных средств и получателях бюджетных средств) и их бюджетных обязательств. Таким образом под сетью распорядителя понимается сгруппирована распорядителем средств бюджета согласно действующему законодательству исчерпывающая информация о учреждениях (организациях), которые в своей деятельности подчинены этому распорядителю, и деятельность которых координируется через него, а также предприятий, расчетных организаций, не имеющих статуса бюджетных учреждений, которые получают непосредственно через этого распорядителя средства из бюджета как финансовую поддержку, или уполномочены органами государственной власти на выполнение государственных целевых программ и услуг [8]. Главным распорядителям предоставлено право распределять бюджетные средства между распорядителями бюджетных средств низшего уровня, а также тратить их на централизованные и другие мероприятия, на содержание аппарата управления. При распределении средств и перечислении их подведомственным учреждениям распорядители средств являются главными, а при расходовании на содержание аппарата управления или на централизованные мероприятия они являются распорядителями средств третьей степени [8].

Для всех распорядителей средств Государственного бюджета является обязательным осуществления операций по расходам через



органы Государственного казначейства. При казначейской форме выполнения Государственного бюджета распорядителям средств открываются счета в органах Государственного казначейства. Бюджетные средства, которые находятся на регистрационных счетах, используются распорядителями средств согласно утвержденным ассигнованиям в сметах доходов и расходов, и лимитов расходов [8].

Местные территориальные прокуратуры (городские, районные в городах, районные, межрайонные), природоохранные и транспортные органы прокуратуры не имеют статуса бюджетных учреждений. В бюджетных правоотношениях они рассматриваются как обособленные структурные подразделения областных и приравненных к ним органов прокуратуры, поэтому получают через последних финансирование. Именно областные и приравненные к ним органы прокуратуры выступают налоговыми агентами, обеспечивают автотранспортом, канцтоварами и оргтехникой, услугами (коммунальными, связи, строительство, ремонт помещений и т.п.); начисляют заработную плату и надбавки к должностным окладам.

Таким образом, на Генеральную прокуратуру Украины теперь возлагается ответственность за финансовое обеспечение органов прокуратуры и Национальной академии прокуратуры Украины с учетом всех направлений их деятельности и перспективного развития, что вы-

зывает необходимость выработки эффективного механизма реализации этой задачи. Кроме того, с целью избежания неоднозначного применения законодательных норм, в Бюджетном кодексе Украины (ст. 22) следует указать Генеральную прокуратуру Украины как главного распорядителя бюджетных средств.

Список использованных источников:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2010 – N 50–51 – Ст. 572.
2. Закон України «Про джерела фінансування органів державної влади» від 30 червня 1999 року № 783-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34 – Ст. 274.
3. Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.91 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, N 53, ст.793.
4. Конституція України від 28.06.96 № 254к / 96-ВР, остання редакція від 04.02.2011 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 30, ст. 141. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua
5. Лебедев В.А. Финансовое право: Ученик. – Т.2 – М.: Статут, 2000.
6. Організація діяльності районної (міської) прокуратури: науково-практичний посібник / [Г.П. Серета, М.К. Якимчук, В.М. Куц та ін.]; за заг. ред. Г.П. Середи. – Кіровоград: МПП «Антураж А», 2009. – 468 с.
7. Пискотин М.И. Советское бюджетное право. – М., 1971.
8. Попова Л.М., Попова С.М., Успенко В.І. Казначейська справа // [Електронний ресурс] – Режим доступу: pidruchniki.ws/.../formuvannya_merezhi_rozporyadnikiv_byudzhethnih_koshtiv
9. Порядок формування Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів: затверджено наказом Міністерства фінансів України від 22.12.2011 № 1691 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/z0033-12
10. Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права. – Ярославль, 1889.
11. Якимчук Н. Я. Розпорядники бюджетних коштів: система та правовий статус : Монографія / Н. Я. Якимчук – Ч. : Вид-во Чернівецького нац. ун-ту, 2009. – 647 с.
12. Якимчук Н. Структура правового статусу розпорядників бюджетних коштів // [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Vnapu/2010_1/09Ykimch.pdf