

УДК 343.85  
ББК 67.515

Д.Л. Черников  
*Киевский международный университет*

## РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОННОСТИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ПРЕСТУПНОСТИ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

Автор раскрывает проблемы противодействия преступности на примере Украины. Исследована роль государства и его правовой политики в обеспечении законности и правопорядка. Показан механизм реализации правоохранительной и надзорной функций прокуратуры. Определен ряд проблемных вопросов, среди которых ключевое место отведено организационным принципам формирования, деятельности и финансирования государством органов прокуратуры. Проблема финансирования деятельности прокуратуры по противодействию преступности в стране изложена на основе сопоставления теоретических и организационно-практических подходов к данному вопросу. Детально исследованы распорядительная функция в сфере финансирования, процесс распределения бюджетных средств, выделенных на финансирование органов прокуратуры. В качестве вывода автор указывает на значимость надлежащего финансового обеспечения органов прокуратуры и финансовой независимости.

**Ключевые слова:** борьба с преступностью; государственно-правовые меры противодействия преступности; законность и правопорядок; прокуратура; принципы организации прокуратуры Украины; финансовое обеспечение органов прокуратуры.

D.L. Chernikov  
*Kyiv Internatinal University*

## ROLE OF GENERAL PROSECUTOR'S OFFICE IN LAW ENSURANCE AND CRIME COUNTERACTION: CURRENT QUESTIONS

The author refers to law ensurance problem and crime counteraction problem in Ukraine. Describing Prosecutor General's Office law-enforcement and supervisory role the Author studies a set of problematic issues. Key issues studied are organization principles of prosecution bodies' formation, activity and financing. Prosecution bodies financial provision problem is described basing on comparison of theoretical and organizational-practical approaches to the issue. Financing sphere regulatory function is thoroughly studied, distribution process of budget funds given for prosecution bodies financial provision. As a conclusion, the Author points out the importance of proper financial provision of prosecution bodies and financial independence.

**Key words:** crime fighting; governmental and legal crime counteraction steps; law and order; Prosecutor General's Office; Prosecutor General's Office organization principles in Ukraine; public prosecution bodies financial provision.

Период реформирования правовой системы в условиях глобализации характеризуется постановкой проблем, имеющих первоочередное значение. Одной из таких проблем является криминализация общества, требующая ответной реакции государства в сфере обеспечения законности и правопорядка, защиты прав человека и гражданина. Прокуратура в Украине является государственным правоох-

ранительным органом, на который возлагается задача осуществления надзора за соблюдением и правильным применением законов. Ее усилия направлены на утверждение верховенства закона, укрепление правопорядка.

В связи с активизацией трансформационных и реформационных процессов различных ветвей государственной власти в Украине, обновлением в контексте этого законодательных

оснований деятельности прокуратуры как составляющей правоохранительной системы государства закономерно актуализируется проблема финансового обеспечения и финансовой независимости прокуратуры, которая, несмотря на сложность и чрезвычайную важность, не являлась объектом комплексного самостоятельного научного исследования. 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.

На современном этапе деятельности прокуратуры по противодействию преступности и обеспечению законности можно выделить ряд проблем. Органы прокуратуры как бюджетные учреждения не имеют собственных оборотных средств, а поэтому покрывают свои расходы полностью за счет государственного бюджета в соответствии с методом сметно-бюджетного финансирования, применяемым в непромышленной сфере общества. Это означает, что условия финансирования органов прокуратуры зависят от общей экономической системы страны и возможностей государственного бюджета. Такие подходы к финансированию этого института не менялись с момента его возникновения.

Стоит заметить, что В.А. Лебедев в своих работах подчеркивает приоритетность государственных расходов на покрытие так называемых «чрезвычайных потребностей», к которым относит потребности на финансирование государственного управления, над государственными доходами [3, с. 15]. И.Т. Тарасов указывает, что государству ни к чему придерживаться экономии в расходах, поскольку затраченные средства возвращаются к народу. Государство, 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.

Один из аспектов обеспечения надлежащего финансирования органов прокуратуры - вопрос о распорядителях бюджетных средств, выделяемых на организацию деятельности

прокуратуры. Распорядители бюджетных средств выступают 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; бюджетная 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 ст. 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 г. в толковании функций главных распорядителей бюджетных средств является закрепление функций разработки планов деятельности на плановый и следующие за плановым два бюджетных периода (с учетом действий, направленных на воплощение инвестиционных программ). Следовательно, на законодательном уровне закреплено требование перспективного планирования деятельности. Это, безусловно, станет гарантией более эффективного планирования финансовых потребностей и рационального расходования бюджетных средств. Хотя следует заметить, что в теории финансового права о «необходимости продления горизонта планирования», т.е.

о перспективном финансовом плане, писал в свое время еще М. Пискотин. 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 порядка 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 бюджетных полномочий и оценка 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; организация 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 ст. 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 ис-

полнительной власти, Верховной Рады Украины и ее аппарата, Счетной палаты Украины, Президента Украины, судов Украины, а также других органов государственной власти говорится в ст. 1 и 2 закона Украины «Об источниках финансирования органов государственной власти», указывающих, что «органы государственной власти осуществляют свою деятельность исключительно за счет бюджетного финансирования в пределах, предусмотренных Законом Украины о Государственном бюджете Украины на соответствующий год», а «средства на финансирование органа государственной власти предусматриваются в Государственном бюджете Украины отдельной строкой» [4].

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 государства, 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 выступает Кабинет Министров Украины, общая организация и управление процессом выполнения и направления деятельности всех участников бюджетного процесса по выполнению бюджета возложены 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). Статья 22 данного кодекса указывает, что «для осуществления программ и мероприятий, ко-

торые 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: главные распорядители бюджетных средств; вышестоящие распорядители бюджетных средств (II степени); нижестоящие распорядители бюджетных средств (III степени) [11, с. 224]. В ст. 22 Бюджетного кодекса Украины от 21 июня 2001 г. № 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 8 июля 2010 г. № 2456-VI, распорядителей по объему предоставленных им прав разграничивали на главных распорядителей бюджетных средств и распорядителей бюджетных средств низшего уровня [1].

На основании Бюджетного кодекса Украины от 7 июля 2011 г. главными распорядителями бюджетных средств могут быть исключительно: 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, а также Национальная 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» содержит общие формулировки в определении принципов организации деятельности органов. При этом в ст. 123 Конституции декларируется, что «организация и порядок деятельности органов прокуратуры Украины определяются законом» [2]. 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» [6, с. 74]. Хотя, очевидно, здесь следовало бы сослаться не на ст. 13, в которой определяется система органов прокуратуры Украины, а на ст. 122 Конституции Украины, на основании которой «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 ст. 52 закона Украины «О прокуратуре», посвященная «финансированию и материально-техническому обеспечению органов прокуратуры», указывающая, 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. В распоряжении Кабинета Министров Украины от 31 мая 2006 г. № 296-р «О совершенствовании структуры распорядителей бюджетных средств» Генеральная прокуратура Украины определена не только главным

распорядителем бюджетных средств, но и ответственным исполнителем бюджетных программ [6, с. 75].

Закономерно, что главным распорядителем бюджетных средств является Генеральная прокуратура Украины, вокруг которой сформирована сеть всех нижестоящих распорядителей 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, г. 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. При этом штатная численность органов прокуратуры Украины утверждается им в пределах фонда заработной платы. В ст. 15 среди полномочий генерального прокурора Украины по руководству

органами прокуратуры называется утверждение структуры и штатной численности подчиненных органов, распределение средств на их содержание [5]. Очевидно, это можно рассматривать как косвенное указание на признание Генеральной прокуратуры главным распорядителем бюджетных средств в лице ее руководителя. Близкое к современному пониманию принципа подведомственности финансирования можно найти в работах у М. Пискотина, который указывал, что «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 декабря 2011 г., 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 [9]. Под сетью распорядителя понимается сгруппированная распорядителем средств бюджета



**Порядок расходования бюджетных средств органами прокуратуры (в соответствии с Бюджетным кодексом Украины)**

согласно действующему законодательству исчерпывающая информация об учреждениях (организациях), которые в своей деятельности подчинены этому распорядителю и деятельность которых координируется через него, а также о предприятиях, расчетных организациях, 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.

В заключение необходимо отметить, что в условиях усугубления криминогенной ситуации, развития транснациональной преступности одной из эффективных мер борьбы с преступностью является деятельность органов прокуратуры. Государство в контексте международных средств борьбы с преступностью разрабатывает ряд программ. Однако их реализация возможна при урегулировании на законодательном уровне пробелов и коллизий, связанных с финансированием данных программ. Таким образом, на Генеральную прокуратуру Украины возлагается ответственность за финансовое обеспечение органов прокуратуры с учетом всех направлений их деятельности и перспективного развития, что вызывает необходимость выработки оптимального механизма реализации поставленной задачи.

#### ПРИСТАТЕЙНЫЙ СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюджетный кодекс Украины от 08.07.2010 г. № 2456-VI // Ведомости Верховной Рады Украины. - 2010. - № 50-51. - Ст. 572.
2. Конституция Украины от 28.06.1996 г. № 254к / 96-ВР (в ред. от 04.02.2011 г.) [Электронный ресурс] // Ведомости Верховной Рады Украины. - 1996. - № 30. - Ст. 141. - Режим доступа: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Лебедев В.А. Финансовое право / В.А. Лебедев. - Т. 2. - М. : Статут, 2000. - 460 с.
4. Об источниках финансирования органов государственной власти : закон Украины от 30.06.1999 г. № 783-XIV // Ведомости Верховной Рады Украины. - 1999. - № 34. - Ст. 274. - 373 с.
5. О прокуратуре : закон Украины от 05.11.1991 г. № 1789-XII // Ведомости Верховной Рады Украины. - 1991. - № 53. - Ст. 793. - 826 с.
6. Организация деятельности районной (городской) прокуратуры : науч.-практ. пособие / Г.П. Среда, М.К. Якимчук, В.М. Куц [и др.] ; под общ. ред. Г.П. Среды. - М. : ООО «Антураж А», 2009. - 468 с.
7. Пискотин М.И. Советское бюджетное право / М.И. Пискотин. - М., 1971. - 312 с.
8. Попова Л.М. Казначейское дело [Электронный ресурс] / Л.М. Попова, С.М. Попова, В.И. Успенко. - Режим доступа: [http://www.pidruchniki.ws/Formuvannya\\_merezhi\\_rozporyadnikov\\_byudzhetnih\\_koshtiv](http://www.pidruchniki.ws/Formuvannya_merezhi_rozporyadnikov_byudzhetnih_koshtiv).
9. Порядок формирования Единого реестра распорядителей бюджетных средств и получателей бюджетных средств [Электронный ресурс] : утв. приказом М-ва финансов Украины от 22.12.2011 г. № 1691. - Режим доступа: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/z0033-12>.
10. Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права / И.Т. Тарасов. - Ярославль, 1889. - 423 с.
11. Якимчук Н.Я. Распорядители бюджетных средств: система и правовой статус / Н.Я. Якимчук. - Черновиц : Изд-во Черновиц. нац. ун-та, 2009. - 647 с.
12. Якимчук Н. Структура правового статуса распорядителей бюджетных средств [Электронный ресурс] / Н.Я. Якимчук. - Режим доступа: [http://www.Nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Vnapu/2010\\_1/09Ykimch.pdf](http://www.Nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Vnapu/2010_1/09Ykimch.pdf).

#### REFERENCES

1. Budgetary code of Ukraine No. 2456-VI dated 8 July 2010. [Bjudzhetniy kodeks Ukrainy ot 08.07.2010 № 2456-VI]. *Vedomosti Verhovnoy Rady Ukrainy – Verkhovna Rada of Ukraine Journal*, 2010, no. 50-51, pp. 572-824.
2. Constitution of Ukraine No. 254k / 96-VR dated 28 June 1996. [Konstitucija Ukrainy ot 28.06.96 № 254k / 96-VR (v red. ot 04.02.2011)]. *Vedomosti Verhovnoy Rady Ukrainy – Verkhovna Rada of Ukraine Journal*, 1996, no. 30, pp. 141. - Available at: [zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
3. Lebedev V.A. Financial law. Volume 2. [*Finansovoe pravo. T. 2*]. Moscow, 2000. 460 p.
4. Ukrainian Law No. 783-XIV on Governmental authorities financial resources dated 30 June 1999. [Zakon Ukrainy «Ob istochnikah finansirovaniya organov gosudarstvennoy vlasti» ot 30 iyunja 1999 goda № 783-XIV]. *Vedomosti Verhovnoy Rady Ukrainy – Verkhovna Rada of Ukraine Journal*, 1999, no. 34, pp. 274-373.
5. Ukrainian Law No. 1789-XII on Prosecutor General's Office dated 5 November 1991. [Zakon Ukrainy «O prokurature» ot 05.11.91 № 1789-XII]. *Vedomosti Verhovnoy Rady Ukrainy – Verkhovna Rada of Ukraine Journal*, 1991, no. 53, pp. 793-826.

6. Municipal (city) prosecutor's office activity arrangement: academic and research book. Edited by G.P. Sreda. [*Organizacija dejatel'nosti rajonnoj (gorodskoj) prokuratury: nauchno-prakticheskoe posobie / G.P. Sreda, M.K. Jakimchuk, V.M. Kuc [i dr.]; Pod obshh. red. G.P. Sredy.* Moscow, 2009. 468 p.
7. Piskotin M.I. Soviet budgetary law. [*Sovetskoe bjudzhetnoe pravo*]. Moscow, 1971. 312 p.
8. Popova L.M., Popova S.M., Uspalenko V.I. Treasury business. [*Kaznachejskoe delo*]. Available at: pidruchniki.wsFormuvannya\_merezhi\_rozporyadnikov\_byudzhethnih\_koshtiv.
9. Budget funds owners and holders' Unified register generation order: approved by Ministry of Finance of Ukraine order No. 1691 dated 22 December 2011. [*Porjadok formirovanija Edinogo reestra raspordajitelej bjudzhetnyh sredstv i poluchatelej bjudzhetnyh sredstv: utverzhdeno prikazom Ministerstva finansov Ukrainy ot 22.12.2011 № 1691*]. Available at: zakon.rada.gov.ua/go/z0033-12.
10. Tarasov I.T. Essay on Financial law science. [*Ocherk nauki finansovogo prava*]. Jaroslavl, 1889. 423 p.
11. Jakimchuk N. Ja. Budget funds owners: system and legal status: monograph. [*Raspordajiteli bjudzhetnyh sredstv: sistema i pravovoj status: Monografija*]. Chernigov, Chernov Nat. Univ. Publ., 2009. 647 p.
12. Jakimchuk N. Budget funds owners' legal status' structure. [*Struktura pravovogo statusa raspordajitelej bjudzhetnyh sredstv*]. Available at: www.nbu.gov.ua/portal/soc\_gum/Vnapu/2010\_1/09Ykimch.pdf.

### Сведения об авторе

Черников Дмитрий Леонидович - соискатель кафедры теории государства и права, административного и финансового права Киевского международного университета, Киев, Украина; e-mail: kolosovskiy2007@mail.ru.

### About the author

Chernikov Dmitriy Leonidovich - postgraduate student of chair of state and law theory, administrative and financial law, Kiev International University, Kiev, Ukraine; e-mail: kolosovskiy2007@mail.ru.