

УДК 342.9

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ
ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ**

В. В. Стрельников

г. Саратов

Поступила в редакцию 27 августа 2010 г.

Аннотация: рассматриваются особенности правового регулирования организации финансового обеспечения российской прокуратуры. С учетом анализа действующего законодательства и правоприменительной практики предлагаются пути решения существующих проблем в данной сфере.

Ключевые слова: финансирование, государственный бюджет, органы прокуратуры, расходные обязательства, материально-техническое обеспечение, должностной оклад.

Abstract: in the scientific article features of legal regulation of the organisation of financial maintenance of the Russian Office of Public Prosecutor are considered. Taking into account the analysis of the current legislation and application of law experts are offered a way of the decision of existing problems to the given sphere.

Key words: financing, the state budget, bodies of Office of Public Prosecutor, account obligations, material support, the official salary.

Финансирование системы государственных органов власти в необходимом объеме является гарантией их жизнедеятельности, а также способности решать задачи, возложенные на них государством и обществом. Финансовые основы любых государственных мероприятий имеют существенное значение. Не обеспечив материальной составляющей принятого решения, невозможно добиться его выполнения.

От того, как слажено будут работать экономические механизмы, направленные на обеспечение функционирования аппарата управления, зависит не только качество принимаемых организационно-управленческих решений, но и дальнейшее реформирование властных структур, без которого невозможно добиться повышения качества жизни в стране.

Принципы приоритета прав и свобод человека и гражданина закреплены в Конституции РФ, их всемерная охрана и защита является прямой и непосредственной обязанностью Российской Федерации. Государство в лице компетентных органов проводит централизованную политику, направленную на снижение преступлений и правонарушений во всех сферах общественной жизни. Правоохранительная деятельность включает в себя много аспектов, и ее успех во многом зависит от надлежащего материального и социального обеспечения работников специализированных органов, обеспечивающих законность и правопорядок. В своем Послании Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. Президент России

Д. Медведев отметил: «Мы должны помнить, что большинство сотрудников правоохранительных органов – это честные люди. Их работа сопряжена с риском для жизни. Они трудятся на передовой линии борьбы с преступностью, защищают основы конституционного строя, и мы обязаны повысить уровень их материального обеспечения. Общество должно с уважением относиться к их работе, так, как это происходит во всём мире»¹.

Одной из гарантий реализации принципа независимости и защищенности правоохранительных структур от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность является требование финансирования федеральных правоохранительных органов, в том числе органов и учреждений прокуратуры исключительно из средств федерального бюджета.

По мнению Т. А. Нестеровой, вся система органов прокуратуры складывается из индивидуумов – конкретных лиц, в конечном итоге обеспечивающих выполнение возложенных на них Законом о прокуратуре функций, при этом финансирование деятельности прокуратуры складывается из обеспечения каждого ее работника заработной платой, форменным обмундированием, социальными гарантиями и льготами, техническим оборудованием рабочего места и т.д.² Несколько иной и, на наш взгляд, во многом полярной позиции придерживается Ю. Н. Гринько, отмечая, что финансовое обеспечение работы прокуратуры является комплексным правовым и экономическим институтом, способным сохранить ее целостность и осуществить решение возложенных государственных задач. Материальные затраты на ее сотрудников есть не что иное, как форма выражения государственной поддержки и стимулирования процесса управления и прохождения государственной службы в органах прокуратуры³. Как нам представляется, определенная доля истины присутствует в обоих суждениях. Если рассматривать данный аспект всесторонне, то можно прийти к выводу, что материальное и социальное обеспечение прокурорских работников представляет собой государственные расходы – затраты государства на обеспечение надлежащей жизнедеятельности общества. Конкретное выражение этих затрат носит многосторонний характер, начиная от выплаты процентной надбавки служащему прокуратуры за сложность и напряженность и заканчивая финансированием многоотраслевой федеральной программы по борьбе с преступностью.

При этом, как отмечает Л. Г. Вострикова, финансовые отношения в области расходов бюджета могут выступать только как правоотношения.

¹ Послание Президента РФ Д. А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. // Рос. газ. 2009. 13 нояб.

² См.: *Нестерова Т. А.* Правовое регулирование трудовых отношений при прохождении службы в прокуратуре как особом классе федеральной государственной службы в России : дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 1999. С. 122–123.

³ См.: *Гринько Ю. Н.* Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по защите прав человека и гражданина при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 89.

Орган государства, представляющий его интересы и наделенный полномочиями регулировать общественные отношения в области бюджетных расходов, применяет к органу, получающему бюджетные ассигнования, метод властного воздействия. Государство в одностороннем порядке устанавливает виды расходов, финансируемые из федерального бюджета. Однако финансовый орган, как и все участники этого вида финансовых правоотношений, лишен права оперативной самостоятельности: он не решает вопросы о целесообразности, размерах и сроках расходования бюджетных средств. Все предрешиено заранее органами государственной власти и управления. Субъект отношений, нарушивший предписание государства, неизбежно несет ответственность⁴.

Финансирование – безвозмездное и безвозвратное предоставление денежных средств в разных формах для осуществления соответствующей деятельности (в рассматриваемом нами случае функционирования органов прокуратуры). Безвозмездность и безвозвратность финансирования отличают его от кредитования, предоставления ссуд на условиях возвратности и возмездности. Расходы государства осуществляются в основном за счет дохода общества, который концентрируется в государственном бюджете. При этом понятие расходов государства шире, чем понятие расходов государственного бюджета, составляющих лишь часть общих расходов государства⁵.

Расходы государственного бюджета – это прямые затраты государства, связанные с его функционированием и покрываемые за счет бюджетных средств. Независимо от их направления они осуществляются на основе принципов организации государственных расходов: целевого направления средств, что выражается в строго предметно-целевом назначении (капитальные вложения, зарплата, командировки и т.д.); максимальной эффективности использования, т.е. обеспечения общественно необходимого результата при минимальных затратах; соблюдения режима экономии – системы форм и методов минимизации затрат денежных средств для получения запланированного результата, связанного с сокращением расходов, но главным образом – с наиболее целесообразным использованием денежных средств; осуществления финансового контроля в целях обеспечения соблюдения государственной финансовой дисциплины⁶.

В ст. 52 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» определены финансовые основы организации и деятельности органов прокуратуры. В ней отмечено, что финансовое обеспечение деятельности органов и учреждений прокуратуры РФ, а также гарантий и компенсаций работникам этих учреждений является расходным обязательством Российской Федерации.

⁴ См.: *Вострикова Л. Г.* Финансовое право : учебник для вузов. М., 2005. С. 287.

⁵ См.: *Грачева Е. Ю.* Финансовое право : схемы с комментариями. М., 2009. С. 104.

⁶ См.: *Борисов А. Н.* Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

Основополагающие полномочия Генерального прокурора РФ в рассматриваемой нами сфере закреплены в ст. 17 указанного правового акта, в соответствии с которой высшее должностное лицо органов прокуратуры издает обязательные для исполнения в системе прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников. Генеральный прокурор РФ в пределах выделенной штатной численности и фонда оплаты труда устанавливает штаты и структуру Генеральной прокуратуры РФ, определяет полномочия структурных подразделений, устанавливает штатную численность и структуру подчиненных органов и учреждений прокуратуры. Согласно ч. 4 ст. 20.1 Закона о прокуратуре аналогичными полномочиями обладает Председатель Следственного комитета при прокуратуре РФ – в пределах установленных штатной численности и фонда оплаты труда работников (сотрудников) Следственного комитета при прокуратуре РФ и его структурных подразделений утверждает их структуру и штатное расписание, а также определяет полномочия структурных подразделений.

В ст. 18 анализируемого нами нормативного акта отражено, что прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры руководят деятельностью прокуратур городов и районов, иных приравненных к ним прокуратур на основе законов, действующих на территории Российской Федерации, и нормативных актов Генерального прокурора РФ, издают приказы, указания, распоряжения, обязательные для исполнения всеми подчиненными работниками, могут вносить изменения в штатные расписания своих аппаратов и подчиненных прокуратур в пределах численности и фонда оплаты труда, установленных Генеральным прокурором РФ. В компетенцию этих руководителей входит поощрение прокурорских работников с установлением характера и размера выдаваемых премий, стоимости ценных подарков, назначение процентной надбавки за сложность и напряженность, а также, наоборот, привлечение к дисциплинарной ответственности, сопряженной с лишением прокурорских работников установленных законом доплат. В полномочия прокуроров субъектов Федерации входит также организация материально-технического снабжения подведомственных прокуратур. Из этого следует, что фактически указанные лица являются распорядителями бюджетных средств, выделяемых для финансирования деятельности системы прокуратур каждого конкретного субъекта Федерации и, следовательно, несут ответственность за законность распределения финансов. Однако подобное положение прямо и непосредственно в ст. 18 Закона о прокуратуре не закреплено.

Продолжая далее наш анализ организационно-правовых особенностей финансового обеспечения деятельности прокуратуры, отметим, что ежегодно Федеральное Собрание РФ принимает закон, где отдельной строкой предусматривается финансирование органов прокуратуры. В Федеральном законе от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов»⁷ Генеральной проку-

⁷ СЗ РФ. 2009. № 49 (ч. 1,2). Ст. 5869.

ратуре РФ выделено 37 837 777,9 тыс. руб., Следственному комитету при прокуратуре РФ – 19 161 404,1 тыс. руб.⁸ При этом отметим, что суммы денежных средств, выделенных в текущем году на содержание органов прокуратуры, меньше, чем в предыдущем, однако расходы на обеспечение деятельности СКП, наоборот, возросли⁹. Подобное законодательное решение объясняется необходимостью совершенствования материально-технической базы СКП.

Расходование выделенных средств рассматриваемыми нами органами осуществляется в строгом соответствии с Бюджетным кодексом РФ. При этом многоцелевой характер использования отмеченных сумм помимо Закона о прокуратуре отражен в многочисленных правовых актах, например:

– указах Президента РФ от 26 июля 2005 г. № 877 «Об оплате труда Генерального прокурора Российской Федерации»¹⁰, от 1 августа 2007 г. № 1004 «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации»¹¹ и от 4 января 2009 г. № 22 «Об общей штатной численности органов прокуратуры Российской Федерации»¹²;

– постановлениях Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 890 «О порядке финансирования и материально-технического обеспечения мер государственной защиты, предусмотренных в отношении судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, денежное содержание которых осуществляется за счет средств федерального бюджета»¹³, от 30 июля 2005 г. № 467 «Об установлении должностных окладов

⁸ В соответствии с приложением № 6 «Ведомственная структура расходов федерального бюджета на 2010 год» расходы распределяются по статьям: международные отношения и международное сотрудничество; национальная безопасность и правоохранительная деятельность; органы прокуратуры; руководство и управление в сфере установленных функций; центральный аппарат; территориальные органы; Генеральный прокурор РФ; средства на обеспечение граждан квалифицированной юридической помощью по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора и суда в уголовном судопроизводстве; обеспечение функционирования органов в сфере национальной безопасности и правоохранительной деятельности; учреждения по обеспечению хозяйственного обслуживания; специальные объекты; непрограммные инвестиции в основные фонды; строительство объектов общегражданского назначения; прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности; прикладные научные исследования и разработки; обеспечение деятельности подведомственных учреждений; жилищно-коммунальное хозяйство; жилищное хозяйство; строительство объектов для нужд отрасли; переподготовка и повышение квалификации и т.д.

⁹ Согласно Федеральному закону от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» на содержание органов прокуратуры выделено 45 598 762,7 тыс. руб., СКП – 10 473 355,3 тыс. руб.

¹⁰ СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3205.

¹¹ Там же. 2007. № 32. Ст. 4122.

¹² Там же. 2009. № 1. Ст. 99.

¹³ Там же. 2005. № 2. Ст. 154.

прокурорских работников органов прокуратуры Российской Федерации»¹⁴; от 25 марта 1996 г. № 352 «Об утверждении норм выдачи и описания знаков различия и форменного обмундирования прокуроров, следователей, научных и педагогических работников, имеющих классные чины»¹⁵; от 27 января 2005 г. № 42 «Об увеличении должностных окладов прокурорских работников органов прокуратуры Российской Федерации»¹⁶;

– приказе Генеральной прокуратуры РФ от 25 июня 2003 г. № 27-10 «О введении в действие Инструкции о порядке финансирования расходов на медицинское обслуживание, обеспечение лекарственными средствами прокурорских работников, пенсионеров органов прокуратуры и членов их семей»¹⁷ и др.

Централизованно за счет средств федерального бюджета органы прокуратуры обеспечиваются также транспортными и техническими средствами¹⁸.

Вместе с тем, как известно, в такой значительной силовой структуре, как прокуратура РФ, выделенных бюджетных средств на обеспечение ее деятельности всегда не хватает. Отсутствие грамотного распределения финансирования, нерешенность организационных и управленческих проблем в данной области порождает распространение в некоторых случаях порочной практики привлечения руководителями прокуратур сторонних материальных ресурсов. Это выражается в нахождении компромисса между прокурорами и органами местного самоуправления, последние предоставляют органам прокуратуры в оперативное ведение здания и объекты недвижимости технического назначения (гаражи для служебного и личного автотранспорта, складские помещения и т.д.)¹⁹. Встречаются случаи обращения прокурорских работников в коммерческие структуры с просьбами о безвозмездной перепланировке служебных площадей, ремонте кабинетов, закрепленных за прокуратурой автомо-

¹⁴ СЗ РФ. № 32. Ст. 3312.

¹⁵ Там же. 1996. № 14. Ст. 1457.

¹⁶ Там же. 2005. № 5. Ст. 392.

¹⁷ Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ. 2004. Т. 2.

¹⁸ См.: *Китрова Е. В., Кузьмин В. А.* Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации». Доступ из информ.-правовой системы «ГАРАНТ».

¹⁹ Необходимо указать, что в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» п. 2 ст. 52 Закона о прокуратуре, согласно которому органы местного самоуправления обеспечивают расположенные на подведомственных им территориях органы прокуратуры соответствующими служебными помещениями на условиях аренды и их охрану органами внутренних дел, признан утратившим силу с 1 января 2005 г.

билей, предоставлении оргтехники, расходных материалов и т.д. Несомненно, это противоречит прокурорской этике и морали, не способствует организации единообразного и качественного прокурорского надзора. Отметим также, что Распоряжение Генеральной прокуратуры РФ от 23 апреля 1998 г. № 24/7р «О недопустимости привлечения органами прокуратуры средств благотворительных и иных негосударственных фондов»²⁰ предписывает прокурорам субъектов Федерации, городов и районов, военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур:

– не допускать случаев привлечения для нужд органов прокуратуры любых пожертвований от благотворительных и иных негосударственных фондов;

– руководствоваться при необходимости привлечения денежных средств на строительство и капитальный ремонт зданий, техническое оснащение органов прокуратуры ст. 52 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Согласно отмеченному Распоряжению Управлению делами Генеральной прокуратуры РФ при проведении ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности органов прокуратуры предписано обращать особое внимание на законность привлечения ими финансовых и материально-технических ресурсов, а по результатам составления сводной отчетности представлять доклады о привлечении на нужды органов прокуратуры средств местных бюджетов и других организаций.

Исследуя организационные и правовые основы финансового обеспечения органов прокуратуры, нельзя обойти стороной вопросы, связанные с материальными затратами, возникающими в связи с выполнением работниками прокуратуры своих служебных обязанностей. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 44 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурорские работники в служебных целях обеспечиваются проездными документами на проезд всеми видами транспорта общего пользования (кроме такси) в городском, пригородном и местном сообщении, приобретаемыми органами прокуратуры у соответствующих транспортных организаций в порядке, определяемом Правительством РФ. Обеспечение транспортом данных лиц в пределах юрисдикции той или иной прокуратуры в случае проведения выездных проверок в отдаленных местах, в которые затруднено движение каких-либо транспортных средств, лежит в компетенции руководителя соответствующей прокуратуры. В целях упорядочения выплат, связанных со служебными командировками, установлен порядок возмещения расходов. Он урегулирован постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 г. № 729 «О размерах возмещения расходов, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, работникам организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета»²¹ и приказом Генеральной прокуратуры РФ от 18 марта 1998 г. № 16 «О вызове прокуроров и следователей для работы в составе

²⁰ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ СЗ РФ. 2002. № 40. Ст. 3939.

следственных групп, порядке возмещения расходов и выплаты компенсаций в связи со служебными командировками»²². Возмещению подлежат следующие расходы, связанные со служебными командировками: по найму жилого помещения (кроме случая, когда направленному в служебную командировку работнику предоставляется бесплатное помещение) – в размере фактических расходов, подтвержденных соответствующими документами; на выплату суточных; по проезду к месту служебной командировки и обратно к месту постоянной работы (включая страховой взнос на обязательное личное страхование пассажиров на транспорте, оплату услуг по оформлению проездных документов, расходы за пользование в поездах постельными принадлежностями) – в размере фактических расходов, подтвержденных проездными документами, но не выше стоимости проезда. Порядок проезда на транспорте прокурорских работников установлен постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2004 г. № 839 «О порядке проезда работников транспортных прокуратур в пределах обслуживаемых участков при исполнении служебных обязанностей на железнодорожном, внутреннем водном (речном), морском и воздушном транспорте»²³. При исполнении служебных обязанностей работнику транспортной прокуратуры выдается проездной документ (билет) для проезда в пределах обслуживаемых участков на железнодорожном, внутреннем водном (речном), морском и воздушном транспорте по предъявлении служебного транспортного требования в обмен на талон к служебному транспортному требованию в соответствии с категорией, указанной в этом требовании. Все мероприятия по разрешению жалоб, заявлений и обращений в прокуратуре осуществляются на безвозмездной основе для граждан. В соответствии со ст. 6 Закона о прокуратуре статистическая и иная информация, справки, документы и их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора и следователя также безвозмездно. Кроме того, в соответствии со ст. 333.36, 333.37 НК РФ прокуроры освобождены от уплаты государственной пошлины при подаче заявлений в суды общей юрисдикции и арбитражные суды в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Рассматриваемые нами аспекты финансирования организации и деятельности прокурорской системы применительно к органам военной прокуратуры имеют свои особенности. В данном случае решение финансовых и организационно-штатных вопросов происходит по согласованию с Генеральным штабом Вооруженных сил РФ и командованием других войск, воинских формирований и органов. Примером этому служат совместный приказ Генеральной прокуратуры РФ, Минобороны РФ и МВД РФ № 54/479 от 6 августа 1998 г. «О порядке финансирования, матери-

²² Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. М., 1999.

²³ СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5503.

ально-технического и иного обеспечения деятельности военных прокуратур гарнизонов, содержащихся за счет штатной численности внутренних войск МВД России»²⁴, приказ Минобороны РФ от 24 марта 2005 г. № 116 «Об установлении ежемесячной надбавки за важность выполняемых задач военнослужащим органов военной прокуратуры»²⁵, приказ МВД РФ от 3 мая 2005 г. № 341 «Об установлении ежемесячной надбавки за важность выполняемых задач военнослужащим органов военной прокуратуры»²⁶. Иные организационно-штатные вопросы решаются Главным военным прокурором совместно с Генеральным штабом Вооруженных сил РФ, командованием Федеральной пограничной службы РФ, других войск, воинских формирований и органов в пределах установленной штатной численности.

Несомненно, подобный законодательный подход к организации финансирования отдельных выплат военным прокурорам и следователям обусловлен спецификой деятельности военной прокуратуры в целом. Как отмечено в упомянутом выше совместном приказе Генеральной прокуратуры РФ, Минобороны РФ и МВД РФ № 54/479, финансирование, материально-техническое и иное обеспечение деятельности военных прокуратур, в том числе вещевое, продовольственное, медицинское, социально-бытовое и другое обеспечение военнослужащих военных прокуратур и членов их семей, осуществляется по установленным нормам, соответствующим службам Главного командования внутренних войск МВД России через окружные управления материально-технического и военного снабжения МВД России (п. 2). Как мы уже отмечали, в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, а также органами военного управления. Таким образом, фактически органы военной прокуратуры получают материальное, техническое и социально-бытовое обеспечение от поднадзорных им военных структур. Безусловно, отмеченные виды обеспечения осуществляются также за счет федерального бюджета, только непосредственными распорядителями указанных средств органы прокуратуры уже не выступают. Это противоречит смыслу ст. 52 Закона о прокуратуре, а также заложенному в нем принципу организационно и финансово обособленного осуществления надзорной деятельности органов прокуратуры РФ.

По мнению Н. В. Ласкиной, львиную долю государственных расходов, выделяемых на содержание органов прокуратуры РФ, составляет оплата труда прокурорских работников, а также иные социальные выплаты,

²⁴ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 16.

²⁶ Там же. № 24.

предусмотренные действующим законодательством²⁷. В соответствии с ч. 1 ст. 44 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» денежное содержание прокурорских работников состоит из должностного оклада; доплат за классный чин, за выслугу лет, за особые условия службы (в размере 50 процентов должностного оклада), за сложность, напряженность и высокие достижения в службе (в размере до 50 процентов должностного оклада); процентных надбавок за ученую степень и ученое звание по специальности, соответствующей должностным обязанностям, за почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации»; премий по итогам службы за квартал и год; других выплат, предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Причем, с точки зрения С. А. Воронцова, государственные расходы на денежное содержание прокурорских работников с каждым годом должны возрастать. В данном случае не берется в расчет увеличение штатной численности данного органа в целом по стране или получение дополнительных штатных единиц отдельными прокуратурами субъектов Федерации или специализированными прокуратурами. Свою позицию исследователь мотивирует тем, что стаж прокурорской службы у прокуроров и следователей увеличивается ежегодно, им присваиваются классные чины, почетные звания, что соответствующим образом влияет на оплату труда в сторону ее увеличения. Однако прокурор республики, края или области, исходя из фиксированного фонда оплаты труда, вправе варьировать общий размер заработной платы в связи с полномочиями по осуществлению организационно-кадровых перестановок, премированию или депремированию тех или иных подчиненных работников, а также по установлению процентной надбавки за высокие достижения в службе. Поэтому денежное содержание основной массы работников прокуратуры, имеющих стаж работы более пяти лет, в целом остается на прежнем уровне (без учета его увеличения в централизованном порядке федеральными органами власти)²⁸.

Изучая организационные и правовые основы материального содержания прокурорских работников, Д. О. Рассадкин приходит, на наш взгляд, к необоснованному выводу о том, что существующая система правового регулирования денежного содержания служащих органов прокуратуры слишком объемна и нуждается в систематизации и выработке единых подходов. При этом автор не предлагает каких-либо законодательных путей к решению данной проблемы²⁹.

По нашему мнению, реформирование оплаты труда прокурорских работников в концептуальном плане в настоящее время нецелесообразно. Прокуратура России прошла сложный и во многом противоречивый путь своего развития, одновременно формировалась система оплаты труда ее служащих.

²⁷ См.: Ласкина Н. В. Прокурорский надзор : учеб. пособие для вузов. М., 2006. С. 289.

²⁸ См.: Воронцов С. А. Правоохранительные органы в РФ. История и современность. Ростов н/Д, 2001. С. 218–220.

²⁹ См.: Рассадкин Д. О. Административно-правовое регулирование прохождения службы в органах прокуратуры : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 149–160.

Современные законодательные позиции, связанные с дифференциацией компонентов, составляющих их денежное содержание, исходят из внедрения многоаспектного материального стимулирования их профессиональной деятельности, ориентируют прокуроров и следователей на добросовестную службу и создают основу для карьерного роста. Говоря об улучшении социально-материального положения прокурорских работников, уместно упомянуть о необходимости ежегодной индексации их должностных окладов в соответствии с постоянно возрастающей инфляцией и увеличением стоимости жизненно необходимых товаров и продуктов питания.

Одной из острых проблем, связанных с финансированием деятельности современной прокуратуры, была и остается проблема обеспечения жильем прокурорских работников. Ее актуальность связана с централизованным порядком комплектования штатов прокуратуры и СКП. Первичное назначение на должность производится прокурором субъекта Федерации или руководителем СКП по субъекту Федерации из числа резервистов. Поэтому ситуации, при которых молодые специалисты назначаются на работу вне мест их постоянного проживания, на практике встречаются достаточно часто. Перевод работников, имеющих классные чины, на службу в другие города (районы) в пределах субъекта Федерации, также сопряжен с трудностями обеспечения жильем.

Положение п. 4 ст. 44 Закона о прокуратуре, согласно которому прокуроры и следователи имеют право на компенсацию расходов, связанных с наймом (поднаймом) жилых помещений, до предоставления им в установленном порядке жилого помещения для постоянного проживания, лишь частично решает данную проблему. Законодательно установленные допустимые размеры³⁰ компенсирования найма прокурорскими работниками жилых помещений не позволяют им арендовать благоустроенные квартиры, которые расположены в центральных районах населенных пунктов.

В указанной статье также отмечено, что прокуроры и следователи, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, обеспечиваются в соответствии с нормами, установленными законодательством Российской Федерации, отдельными жилыми помещениями, приобретаемыми за счет средств федерального бюджета, выделяемыми на эти цели органам прокуратуры РФ, в порядке, определяемом Правительством РФ.

Эта норма, а также иные правовые акты, посвященные решению данной проблемы, не дают четкого ответа на вопрос, каким образом возможно реальное обеспечение жильем работников прокуратуры.

Постановление Правительства РФ от 21 марта 2008 г. № 192 «О порядке обеспечения судей, прокуроров и следователей Следственного комитета при прокуратуре РФ, нуждающихся в улучшении жилищных условий, отдельными жилыми помещениями»³¹ устанавливает, что до

³⁰ О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг на 2009–2011 годы : постановление Правительства РФ от 18 декабря 2008 г. № 960 // СЗ РФ. 2008. № 51. Ст. 6181.

³¹ СЗ РФ. 2008. № 12. Ст. 1150.

внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации ассигнования, предусмотренные в федеральном бюджете на соответствующий год Верховному Суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ, Генеральной прокуратуре РФ, Следственному комитету при прокуратуре РФ и Судебному департаменту при Верховном Суде РФ на улучшение жилищных условий судей, прокуроров и следователей Следственного комитета при прокуратуре РФ, используются этими органами на приобретение (строительство) на конкурсной основе отдельных жилых помещений для указанной категории лиц с отнесением этих помещений к специализированному жилищному фонду Российской Федерации. При этом данный нормативный акт не разъясняет, какой статус приобретут указанные жилые помещения, а также в каком порядке они будут распределяться между работниками судебной системы и служащими органов прокуратуры.

Согласно Жилищному кодексу РФ, вступившему в силу с 1 марта 2005 г., первоочередное предоставление жилья прокурорам и следователям не предусматривается³². Каких-либо иных разъяснений порядка предоставления благоустроенного жилья прокурорским работникам на федеральном уровне не имеется.

Подобное положение дел породило различные споры между органами, ответственными за организацию распределения финансовых средств на указанные цели³³. Приведем пример из судебной практики³⁴.

Так, Федеральный арбитражный суд Уральского округа рассмотрел в судебном заседании жалобу Министерства финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Пермскому

³² Заметим, что с указанного периода норма старой редакции ст. 44 Закона о прокуратуре, связанная с тем, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обязаны предоставлять прокурорам и следователям, назначенным на должность и (или) нуждающимся в улучшении жилищных условий, благоустроенное жилое помещение в виде отдельной квартиры или дома в государственном или муниципальном жилищном фонде с учетом их права на дополнительную жилую площадь в размере не менее 20 квадратных метров или в виде отдельной комнаты; указанное жилое помещение предоставляется прокурорам и следователям во внеочередном порядке, но не позднее шести месяцев и независимо от срока их проживания в данном населенном пункте; стоимость жилых помещений компенсируется органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления за счет средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели органам прокуратуры РФ, также утратила силу.

³³ Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 марта 2009 г. № 17159/08 ; Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30 марта 2009 г. № 17АП-1575/09 ; Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 20 октября 2009 г. № 02АП-4706/2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁴ Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 7 мая 2009 г. № Ф09-2809/09-С4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

краю (далее – Минфин России в лице Управления) на решение Арбитражного суда Пермского края от 04.12.2008 по делу № А50-12889/89-Г10 и постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.01.2009 по тому же делу.

Администрация Чайковского муниципального района Пермского края на основании ст. 15, 16, 1069 Гражданского кодекса РФ обратилась в Арбитражный суд Пермского края с иском к Минфину России в лице Управления о взыскании 730 000 руб. компенсации расходов, понесенных местным бюджетом в связи с возмещением стоимости жилого помещения (квартиры) сотруднику прокуратуры согласно ст. 44 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (с учетом определения суда от 19.11.2008).

Решением суда от 04.12.2008 исковые требования удовлетворены. С Российской Федерации в лице Минфина России за счет казны Российской Федерации в пользу администрации взысканы убытки в сумме 730 000 руб.

Постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.01.2009 решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Суды первой и апелляционной инстанций, взыскивая убытки с Российской Федерации в лице Минфина России, руководствовались ст. 16, 1069, 1071 Гражданского кодекса РФ, положениями федеральных законов «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции, действовавшей на момент вынесения решения Чайковским городским судом), «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», определением Конституционного Суда РФ от 08.07.2004 № 303-О и исходили из доказанности причинения администрации убытков в результате неправомерного бездействия Российской Федерации по финансированию льгот, предусмотренных ст. 44 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Данные выводы судов являются правильными, соответствующими требованиям закона, основанными на материалах дела.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями им должны передаваться соответственно материальные и финансовые ресурсы для осуществления переданных государственных полномочий.

Согласно правовой позиции, изложенной в определении Конституционного Суда РФ от 08.07.2004 № 303-О³⁵, возложение на органы местного самоуправления обязанности по обеспечению жилой площадью (в том числе работников прокуратуры), по смыслу ст. 132 (ч. 2) Конституции РФ, предполагает полную компенсацию из федерального бюджета возникаю-

³⁵ По жалобе Кунгурской городской управы на нарушение конституционных прав и свобод частью первой статьи 35 Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»: определение Конституционного Суда РФ от 8 июля 2004 г. № 303-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1.

щих при осуществлении данной обязанности дополнительных расходов органа местного самоуправления, подлежит обязательному обеспечению федеральным бюджетом и призвано гарантировать право собственности муниципальных образований.

Поскольку льгота по предоставлению жилой площади работникам прокуратуры предусмотрена федеральным законодательным актом, то до надлежащего урегулирования вопроса о распределении расходов между бюджетами различных уровней финансирование должно осуществляться из федерального бюджета.

Как отмечается в анализируемом нами судебном акте, в связи с тем, что федеральным законодателем не разработан порядок финансирования данной льготы и компенсации расходов, понесенных органом местного самоуправления при реализации данной льготы, судебные инстанции обоснованно пришли к выводу о необходимости взыскания суммы убытков, понесенных администрацией, с Российской Федерации в лице соответствующего финансового органа – Минфина России – в силу ст. 1069, 1071 Гражданского кодекса РФ.

Утверждение заявителя кассационной жалобы о том, что надлежащим ответчиком по делу должна быть Генеральная прокуратура РФ как главный распорядитель бюджетных средств, подлежит отклонению.

Согласно ст. 1071 Гражданского кодекса РФ в случаях, когда в соответствии с настоящим Кодексом или другими законами причиненный вред подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации, от имени казны выступают соответствующие финансовые органы.

В силу положений Бюджетного кодекса РФ указанный государственный орган несет ответственность за неисполнение государственных полномочий только в пределах средств, выделенных из федерального бюджета.

В нарушение требований ст. 65 Арбитражного процессуального кодекса РФ Минфин России в лице Управления не представил доказательства того, что на день вынесения решения суда общей юрисдикции главному распорядителю в лице Генеральной прокуратуры РФ были выделены в достаточном объеме финансовые средства для этих целей (ст. 158 Бюджетного кодекса РФ).

При таких обстоятельствах ответственность по возмещению убытков оспариваемыми судебными актами правильно возложена на Российскую Федерацию, которую в рассматриваемых правоотношениях представляет Минфин России.

С учетом изложенного суд постановил: решение Арбитражного суда Пермского края от 04.12.2008 по делу № А50-12889/89-Г10 и постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.01.2009 по тому же делу оставить без изменения, кассационную жалобу Министерства финансов в лице Управления Федерального казначейства по Пермскому краю – без удовлетворения.

Как отмечает В. Солонин, в попытке решения жилищных проблем постановление Правительства РФ № 192 необоснованно уравнивает сотруд-

ников прокуратуры и судей, порядок назначения на должности которых существенно отличается (помощник, заместитель прокурора и следователь обретают свой должностной статус в течение нескольких дней, судья же ожидает назначения около полугода, и в данном случае у последнего больше шансов решить свою проблему с жильем), кроме того, судебная система обладает большими по сравнению с прокуратурой ресурсами материального обеспечения своих работников. В среднем размер денежного содержания судьи выше, чем служащего прокуратуры³⁶.

На наш взгляд, одной из причин неустановления для этих целей прямого федерального финансирования в необходимых объемах является значительное увеличение стоимости жилых помещений за последние пять лет и невозможность покрытия данных затрат из средств федерального бюджета.

Решить указанную проблему может принятие на уровне Правительства РФ долгосрочной целевой Программы обеспечения работников органов и учреждений прокуратуры РФ жилыми помещениями.

В заключение кратко осветим еще одну проблему, связанную с организационно-правовыми особенностями финансового обеспечения деятельности российской прокуратуры. Согласно п. 5 ст. 44 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в жилых помещениях, занимаемых прокурорами и следователями, во внеочередном порядке установка телефона осуществляется по действующим тарифам. Однако указанный нормативный акт не устанавливает, кто должен оплачивать установку телефона и услуги по предоставлению данного вида связи. Вместе с тем современное развитие беспроводной широкополосной связи, активное внедрение технологий 3G и WiMax, а также HSDPA делают во многом не актуальной указанную норму. Кроме того, при нынешнем обилии компаний, организующих проводной вид связи, вряд ли возникнут проблемы очередности на установку стационарного телефона в жилых помещениях служащих прокуратуры.

Современный прокурорский работник должен иметь мобильный телефон, быть постоянно на связи, располагать возможностью непрерывного общения со своими кураторами, руководством, а также поднадзорными органами. Следовательно, целесообразно организовать оплату его служебных переговоров с использованием мобильной связи за счет государства.

³⁶ См.: Солонин В. Организацию работы прокуратуры – на новый уровень // Реформирование правоохранительной системы : сб. науч. трудов. СПб., 2008. С. 388.

г. Саратов

Стрельников В. В., кандидат юридических наук, ООО «Берсек» начальник юридического отдела

E-mail: graynworm@mail.ru

Тел.: 8(4732) 55-02-19

15. Заказ 454

Saratov

Strelnikov V. V., Candidate of Legal Science, «Bersek», Head of the Juridical Department

E-mail: graynworm@mail.ru

Tel.: 8(4732) 55-02-19