УДК 343

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Романенко В.Н.
студент,
Белгородский государственный национальный исследовательский университет, Белгород, Россия[1]

Аннотация: В статье рассматриваются актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства. Обосновывается конституционная и законодательная основа надзорной деятельности прокуратуры в бюджетной сфере. На основе анализа правоприменительной практики и аналитических материалов органов прокуратуры систематизируются типичные нарушения бюджетного законодательства. Отдельное внимание уделяется проблемам разграничения компетенции между прокуратурой и органами финансового контроля, вопросам внедрения цифровых инструментов в надзорную деятельность и требованиям к профессиональной подготовке прокурорских работников. Делается вывод о необходимости комплексного совершенствования прокурорского надзора в бюджетной сфере с учётом современных экономических условий и развития информационных технологий.

Ключевые слова: прокурорский надзор, бюджетное законодательство, целевое использование бюджетных средств, нецелевое расходование, бюджетные правонарушения, органы государственного финансового контроля, межбюджетные трансферты, муниципальные программы, прокурорское реагирование.

[1]Научный руководитель – Кислицина И.Н., старший преподаватель, Юридический институт НИУ «БелГУ», Белгород, Россия

ORGANIZATION OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF BUDGETARY LEGISLATION: LEGAL FRAMEWORK, PRACTICE, AND EFFICIENCY ISSUES

Romanenko V.N.
student,
Belgorod State National Research University,
Belgorod, Russia[2]

Abstract: The article examines current issues related to prosecutorial oversight of the implementation of budget legislation. The constitutional and legislative basis for the supervisory activities of the prosecutor's office in the budgetary sphere is substantiated. Based on an analysis of law enforcement practice and analytical materials from the prosecutor's office, typical violations of budget legislation are systematized. Special attention is paid to the problems of delineating the competence between the prosecutor's office and financial control bodies, issues related to the introduction of digital tools into supervisory activities, and the requirements for the professional training of prosecutorial staff. The conclusion is drawn that it is necessary to comprehensively improve prosecutorial oversight in the budgetary sphere, taking into account modern economic conditions and the development of information technologies.

Keywords: prosecutor's supervision, budget legislation, targeted use of budget funds, misuse, budget offenses, state financial control bodies, inter-budget transfers, municipal programs, prosecutor's response.

Бюджетные отношения составляют основу публичных финансов. В рамках бюджетной системы аккумулируются и распределяются ресурсы, необходимые для выполнения функций государства и муниципальных образований, реализации социальных гарантий и программ. От законности

[2]Scientific Supervisor – I.N. Kislitsina, Senior Lecturer, BelSU Law Institute, Belgorod, Russia

формирования, распределения и расходования бюджетных средств напрямую зависят устойчивость финансовой системы, качество публичных услуг и доверие граждан к государству

Соблюдение законодательства о бюджете всеми участниками бюджетного процесса является обязательным условием эффективного управления публичными финансами. Его нарушение влечёт неэффективное использование ограниченных ресурсов и неисполнение публичных обязательств. Бюджетная система Российской Федерации основана на принципах адресности и целевого характера бюджетных средств, что предопределяет необходимость контроля за их расходованием [1].

Надзор за исполнением бюджетного законодательства представляет собой одно из ключевых направлений прокурорской деятельности, обеспечивающих законность в сфере управления публичными финансами.

Конституционное обоснование прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства выводится из статьи 129 Конституции Российской Федерации, определяющей прокуратуру как «единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации…» [2]. Бюджетное законодательство, будучи составной частью правовой системы государства, безусловно входит в предмет прокурорского надзора.

Непосредственной правовой основой прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства является Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которым органы прокуратуры осуществляют надзор за «исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, представительными и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля и их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов» [3].

Регламентация вопросов организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства обеспечивается посредством статей 21–25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [3]. Дополнительным регулятором выступают организационно-распорядительные акты Генерального прокурора Российской Федерации, детализирующие надзорные процедуры в указанной сфере.

Существенное значение для организации надзора в бюджетной сфере имеет указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации от18.03.2020 № 170/7 «Об активизации прокурорского надзора за исполнением требований законодательства о целевом использовании бюджетных средств». Данный акт обязывает прокуроров обеспечивать сбор и анализ сведений о состоянии законности в сфере расходования бюджетных средств, активно используя информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет», данные государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», Единой информационной системы в сфере закупок [4].

Вместе с тем, наряду с указанными организационно-распорядительными актами, необходимо учитывать и положения бюджетного законодательства, определяющие систему государственного финансового контроля. Являясь основой бюджетного законодательства, Бюджетный кодекс Российской Федерации закрепляет систему государственного финансового контроля, в которую входят Счётная палата Российской Федерации, Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба, контрольно-счётные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [1]. Прокуратура в данной статье не упоминается, однако это не исключает её надзорных полномочий, вытекающих из Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Вместе с тем, отсутствие прямого указания на прокуратуру в системе органов финансового контроля создаёт некоторую неопределённость в разграничении компетенций.

Несмотря на то, что в настоящее время в России действует достаточно разветвленная система органов финансового контроля, прокурорский надзор за исполнением бюджетного законодательства по-прежнему сохраняет свою актуальность. В пункте 8 Приказа Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. N 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» указано, что в сфере экономики необходимо сосредоточить усилия на надзоре за исполнением бюджетного законодательства [5].

Как отмечается в аналитических материалах органов прокуратуры, нарушения требований бюджетного законодательства имеют место на всех стадиях бюджетного процесса. В 2024–2025 годах органами прокуратуры выявлялись многочисленные факты нецелевого использования бюджетных средств, нарушения при предоставлении и расходовании межбюджетных трансфертов, недостатки в реализации государственных и муниципальных программ [6].

Учитывая распространённость указанных нарушений, значение приобретает вопрос о том, какими полномочиями располагает прокурор для реагирования на них. В связи с этим, заслуживает внимания позиция Н.Н. Бойко, который к полномочиям прокурора в рамках прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства относит три составных элемента: «деятельность, направленную на выявление нарушений бюджетного законодательства; деятельность, направленную на устранение выявленных нарушений в бюджетной сфере; деятельность, направленную на обеспечение исполнения законных требований прокурора» [7].

Так, деятельность по выявлению нарушений охватывает проведение прокурорских проверок, анализ сведений органов финансового контроля, обращений граждан и данных информационных систем, а также оценку законности правовых актов в бюджетной сфере. Устранение выявленных нарушений обеспечивается через протесты, представления, иски о взыскании

неосновательно полученных средств и возмещении ущерба бюджету, а при наличии признаков преступления через инициирование уголовного преследования. Завершающим элементом выступает обеспечение исполнения требований прокурора, которое предполагает контроль за фактическим устранением нарушений, привлечение виновных лиц к ответственности и взаимодействие с контрольно-надзорными органами, поскольку без этого надзор утрачивает результативность.

Организация надзорной деятельности в бюджетной сфере строится на сочетании плановых проверок и реагирования на поступившую информацию о нарушениях. Согласно пункту 2 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором [3]. Плановые проверки проводятся на основе заранее утверждённых планов работы прокуратуры, с учётом состояния законности, анализа статистики и криминогенной обстановки. Они позволяют охватить наиболее значимые и проблемные участки бюджетного процесса и носят системный, предупредительный характер.

Реагирование на поступившую информацию о нарушениях осуществляется на основании обращений граждан и организаций, материалов органов финансового контроля и правоохранительных органов, публикаций в СМИ, данным информационных систем. Такие проверки проводятся незамедлительно и позволяют оперативно выявлять и устранять нарушения, а также служат основанием для корректировки планов работы. Сочетание этих форм обеспечивает планомерность и полноту надзора, а также его оперативность и своевременность реагирования на факты нарушений бюджетного законодательства.

Типичные нарушения бюджетного законодательства, выявляемые прокурорами, носят системный характер и затрагивают все стадии бюджетного

процесса. Наиболее распространённым из них остаётся нецелевое использование бюджетных средств, выражающееся в направлении средств на цели, не соответствующие закону о бюджете, бюджетной росписи или соглашению о предоставлении средств. Наряду с этим, значительная часть нарушений связана с формированием и реализацией муниципальных программ: непринятие программ, их недостаточное финансирование, невыполнение запланированных мероприятий, недостижение целевых показателей. Значительная часть нарушений приходится на сферу межбюджетных отношений, а именно несоблюдение порядка и условий предоставления трансфертов, а также на сферу государственных и муниципальных закупок, где хищения бюджетных средств нередко становятся предметом уголовного преследования. Кроме того, выявляются факты неисполнения финансовыми органами обязанностей по исполнению исполнительных документов, предусмотренных бюджетным законодательством [8].

В условиях экономических ограничений необходимо максимально сконцентрировать финансовые, административные, управленческие ресурсы, усилить ответственность за решение поставленных задач, повысить эффективность использования финансовых ресурсов. Именно из этих соображений должны исходить органы прокуратуры, организуя проверки исполнения бюджетного законодательства уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления. В ходе таких проверок оценивается, в частности, насколько полно указанные субъекты реализуют свои функции по учёту объектов государственной и муниципальной собственности, а также по контролю за своевременным и полным поступлением собственных доходов в бюджеты соответствующего уровня [9].

Отдельного внимания заслуживает вопрос о правовом положении физических лиц. Бюджетный кодекс РФ относит их к числу получателей бюджетных средств, будь то в качестве стороны по государственному или муниципальному контракту либо в ином предусмотренном законом случае.

Вместе с тем необходимо учитывать, что непосредственным объектом прокурорского надзора граждане не выступают, надзорные полномочия прокурора направлены на деятельность органов и должностных лиц, а не на частных лиц как таковых [9].

Стоит отметить, что значимость прокурорского надзора в бюджетной сфере заключается в том, что без систематического контроля невозможно обеспечить соблюдение бюджетного законодательства всеми участниками бюджетного процесса. Это относится и к распорядителям средств, и к их получателям, и к хозяйствующим субъектам, которые тем или иным образом задействованы в распределении и расходовании публичных финансов. Прокурорская проверка в данном случае выступает одним из ключевых механизмов, позволяющих вовремя выявить нарушение и принять меры к его устранению.

Анализ современного состояния прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства позволяет обозначить некоторые проблемы, требующих комплексного разрешения.

Во-первых, внедрение государственных интегрированных информационных систем управления общественными финансами («Электронный бюджет», ГИИС управления общественными финансами) создаёт принципиально новые возможности для автоматизированного мониторинга бюджетных операций. Однако использование этих возможностей требует от прокурорских работников соответствующих технических компетенций и организационных решений.

Во-вторых, надзор за исполнением бюджетного законодательства требует от прокурорского работника не только глубоких познаний в области уголовного, административного и гражданского права, но и специальных знаний в сфере бюджетного учёта, финансового анализа, контрактной системы. В условиях, когда штатная численность прокуратур ограничена, а объём

надзорных задач возрастает, особую значимость приобретает специализация прокурорских работников и система их профессиональной подготовки.

В заключение следует отметить, что совершенствование прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства представляет собой комплексную задачу, решение которой требует согласованных усилий законодателя, органов прокуратуры и контрольно-счётных органов. При этом ключевым ориентиром должно оставаться обеспечение публичных интересов в сфере формирования и расходования бюджетных средств, защита прав граждан на эффективное и целевое использование финансовых ресурсов государства.

Библиографический список:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 25.12.2023) // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. — Текст : электронный.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 01.07.2020 № 11–ФКЗ, от 4.10.2022 № 5–ФКЗ, от 4.10.2022 № 6–ФКЗ, от 4.10.2022,№ 7–ФКЗ, от 4.10.2022 № 8–ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 4398.
3. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202–1 (ред. от 30.09.2025). – Текст: электронный // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472. – URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 11.10.2026).
4. Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 18 марта 2020 г. № 170/7 «Об активизации прокурорского надзора за исполнением требований законодательства о целевом использовании бюджетных средств» : (с изм. и доп.) // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. — Текст : электронный. (дата обращения: 17.10.2026).

5. Приказ Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» : // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. — Текст : электронный. (дата обращения: 17.10.2026).

6. URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/proc_32/mass-media/news/main/e3448902/#1 (дата обращения: 10.10.2026).

7. Бойко Н.Н. Исполнение бюджетного законодательства: актуальные вопросы прокурорского надзора // Актуальные проблемы государства и права на современном этапе: сборник научных статей по материалам VII Республиканской научно-практической конференции, посвященной Дню юриста. Стерлитамак, 2018. С. 40-45.

8. Доронина Л. А. НЕДОСТАТКИ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА //АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ОТЕЧЕСТВЕННОГО ОПЫТА В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ЦИФРОВОЙ. – 2026. – С. 46.

9. Максина А. А. Прокурорский надзор за исполнением бюджетного законодательства. Особенности организации прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства //Глобус. – 2022. – №. 4 (69). – С. 86-91.