

УДК 347.73:336.1

А.Е. СКАЧКОВА,

кандидат юридических наук, профессор, доцент

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Россия*

ЗАЩИТА ПРОКУРАТУРОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Цель: определение целей, задач и роли прокуратуры в защите социальных прав граждан в сфере бюджетного финансирования.

Методы: формально-юридический метод и метод юридического моделирования.

Результаты: Определена правовая природа мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан и разграничены публичные нормативные обязательства, возникающие из обязательных социальных гарантий, и дополнительные социальные гарантии, предоставляемые сверх и в дополнение к установленным в силу требований закона. Обосновано, что установление дополнительных мер социальных гарантий не может ущемлять прав граждан на получение обязательных социальных гарантий. Сделан вывод, что нахождение публично-правового образования в режиме ограниченного статуса в порядке ст. ст. 130, 136 Бюджетного кодекса РФ является безусловным запретом на предоставление дополнительных мер социальных гарантий.

Научная новизна: Впервые заявлена проблематика достижения цели защиты прав и свобод человека и гражданина при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов в бюджетной сфере как финансового обеспечения социальных гарантий. Выявлены критерии определения задач прокурорского надзора и сформулированы задачи прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов в бюджетной сфере. Это позволяет, с одной стороны, обеспечить полноту и всесторонность прокурорского надзора на конкретном участке (направлении, отрасли), и достижение единых целей деятельности прокуратуры Российской Федерации, а с другой – дать оценку достаточности предоставленных прокуратуре полномочий.

Практическая значимость: Правильная постановка задач прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов в бюджетной сфере, позволяет обеспечить законность в бюджетной сфере, действенный и эффективный прокурорский надзор.

Ключевые слова: социальные права; Конституция Российской Федерации; бюджет; прокуратура.

Введение и результаты исследования

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», устанавливая всеобщность прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (п. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации») и определяя предметы основных направлений, ограничивается постановкой единых целей деятельности прокуратуры. Принимая этимологическое толкование «цель – предмет стремления, то, что надо, желательно осуществить, а задача – то, что требует исполнения, разрешения», можно взять за основу утверждение, что достижение поставленных целей прокурорского надзора осуществляется путем решения конкретных задач применительно к определенному направлению деятельности прокуратуры. Иными словами, верное определение

задач позволит обеспечить полноту и всесторонность прокурорского надзора на конкретном участке (направлении, отрасли) прокурорского надзора, достижение единых целей деятельности прокуратуры Российской Федерации. Научный и практический интерес представляет проблематика достижения цели защиты прав и свобод человека и гражданина при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов в бюджетной сфере как финансового обеспечения социальных гарантий. С одной стороны, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, являющегося высшей ценностью в обществе, признается ст. 2 Конституции Российской Федерации по существу основной обязанностью государства. С другой стороны, сохраняется вопрос о соотношении, сбалансированности частных и общественных интересов, а также государственных интересов.

Роль прокуратуры в обеспечении равенства социальных прав граждан в сфере бюджетного финансирования в первую очередь раскрывается путем уяснения задач прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов в бюджетной сфере.

Представляется верной конструкция построения задач: от поставленных целей к задачам, присущим определенному установленному Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» основному виду деятельности прокуратуры (отрасли прокурорского надзора), к специальным применительно к конкретизированным направлениям (участкам) деятельности прокуратуры, т.е. от общего к частному, путем конкретизации, сохранения единства. Однако из правового анализа нельзя исключать цели и задачи правового регулирования общественных отношений, надзор за исполнением которого осуществляется прокуратурой, и организационные аспекты осуществления прокурорского надзора.

Таким образом, задачи конкретизированных направлений (участков) деятельности прокуратуры производны от общих (родовых) задач отрасли прокурорского надзора и определяются с учетом задач правового регулирования. Соблюдение надзора осуществляется прокурором согласно организационно-распорядительным приказам Генерального прокурора Российской Федерации. Следует заметить, что задачи отрасли носят фундаментальный характер, а задачи образующих ее направлений – актуализированный, политически значимый на определенном современном этапе развития государства, состояния режима законности и правопорядка. Поставленные задачи, как и цели прокурорского надзора, относительно самостоятельны, носят взаимосвязанный характер и принимаются в своем единстве.

Прокурорский надзор за исполнением бюджетного законодательства относится к прокурорскому надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, «общему надзору». Ранее проведенные исследования позволяют назвать следующие задачи общего надзора: защита охраняемых законом интересов общества и государства; защита прав и законных интересов человека и гражданина; обеспечение законности и антикоррупционности правовых актов; обеспечение эффективной и законной деятельности органов контроля; своевременное выявление,

предупреждение, пресечение нарушений законности; принятие мер направленных на привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности, возмещение причиненного вреда и восстановление прав и законных интересов.

Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ, Кодекс) не содержит норму о целях и задачах правового регулирования, что вполне объяснимо ввиду того, что названный кодекс регулирует узкий вопрос легитимности бюджета и легитимности его исполнения в общем правовом регулировании деятельности публичной власти, т.е. находится в неразрывной связи с конституционным законодательством. Учитывая, что прокуратура в первую очередь надзирает за законностью деятельности публичной власти, этой особенностью бюджетного законодательства вызвано отсутствие специального общего приказа Генерального прокурора Российской Федерации.

Согласно ст. 6 БК РФ, бюджет – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Для определения направленности и содержания задачи защиты прав и законных интересов человека и гражданина в бюджетной сфере требуется обращение к конституционным нормам, устанавливающим цели и задачи деятельности публичной власти в социальной сфере, и, согласно нормам бюджетного законодательства, социальные расходные обязательства.

При общей социальной направленности политики Российской Федерации понятие социальных прав имеет свое содержание, позволяющее отграничить их от других признаваемых и защищаемых государством прав населения.

С позиции бюджетного законодательства в основе социальных прав в сфере бюджетного финансирования находятся права индивида на получение пенсий, пособий, иных социальных выплат, а также социальные гарантии прохождения государственной (муниципальной) службы. При этом правовые основы социальных гарантий населения и социальных гарантий прохождения государственной (муниципальной) службы различны и, следовательно, задачи прокуратуры определяются по-разному.

Бюджетный кодекс РФ предусматривает оплату труда работников казенных учреждений, денежное содержание (денежное вознагражде-

ние, денежное довольствие, заработную плату) работников органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, иных категорий работников, командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами (служебными контрактами, контрактами) и законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами в расходах на обеспечение выполнения функций казенных учреждений, органов публичной власти (ст. ст. 70, п. 11 ст. 161, ст. 221 БК РФ). Относительно социальных гарантий прохождения государственной (муниципальной) службы задача прокурорского надзора в большей мере заключается в защите охраняемых интересов общества и государства и обеспечении законности и антикоррупционности правовых актов в бюджетной сфере, т.е. предметом надзорной деятельности являются вопросы законности и обоснованности в сфере установления таких выплат¹ и, далее, полноте и своевременности оплаты труда названной категории лиц, что не исключает обращение прокурора в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных, непосредственно связанных с ними отношений.

Социальные выплаты населению именуются публичными нормативными обязательствами (ст. 6 БК РФ). Согласно п. 2 ст. 74.1 БК РФ, бюджетные ассигнования на исполнение публичных нормативных обязательств, предусматривается отдельно по каждому виду обязательств в виде пенсий, пособий, компенсаций и других социальных выплат, а также осуществления мер социальной поддержки населения. Общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств предусматриваются отдельной строкой в бюджете (ст. 184.1 БК РФ), что не подразумевает особых требований при бюджетном финансировании. С принятием Бюджетного кодекса Российской Федерации изменилось бюд-

жетное законодательство, утратило силу понятие «защищенных статей бюджета», которое означало при любой неблагоприятной экономической ситуации обязательное и полное финансирование.

Таким образом, к задачам прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства относится защита прав индивидуума на получение нормативных публичных обязательств.

Содержание поставленной задачи по нормам бюджетного законодательства определяется расходным обязательством публично-правового образования, возникающим из вопросов его ведения и принятых по ним правовым актам (ст. ст. 6, 65, 84–86 БК РФ).

Провозглашенные в гл. 2 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина (ст. 7 и др.) распределены как вопросы ведения между тремя уровнями публичной власти в Российской Федерации (федеральная, региональная и муниципальная) и находят свою конкретизацию согласно соответствующему федеральному закону, что позволяет их индивидуализировать. Финансирование расходов на такие социальные нужды является безусловной обязанностью публично-правового образования, и в дальнейшем именуется нами как «обязательные социальные гарантии», влекущие «обязательные социальные расходы».

Одновременно каждому публично-правовому образованию допускается предоставлять дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи (дополнительные социальные гарантии) для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, но исключительно при наличии и достаточности у публично-правового образования собственных средств бюджета на их финансирование, такие социальные выплаты именуются нами как «дополнительные социальные расходы».

В основе расходного обязательства как на обязательные, так и дополнительные социальные нужды лежит соответствующий нормативный правовой акт, который должен быть легитимным. Требования легитимности и, следовательно, бюджетной обеспеченности рассматриваемых групп социальных правовых актов различны.

Обязательные социальные выплаты в большей мере отнесены к ведению федерации и субъектов Российской Федерации (ст. ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации). Помимо расходов социаль-

¹ См., например: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22.06.2011 № 93-Г11-2 об оспаривании закона Магаданской области // СПС Консультант плюс.

ного характера, закладываемых в бюджете публично-правового образования, предусмотрено создание и принятие отдельных социальных государственных бюджетов: бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации; бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации; бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования (федерального уровня) и бюджет территориальных фондов обязательного медицинского страхования (региональный уровень), образующих бюджетную систему Российской Федерации (ст. 10 БК РФ).

Обеспечение реализации, получения установленных законом социальных прав гарантируется и защищается бюджетной системой Российской Федерации². Так, при недостаточности собственных средств у публично-правового образования для реализации вопросов его ведения публично-правовое образование вышестоящего уровня обязано предусмотреть в своем бюджете дотации на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности. Одновременно публично-правовое образование вышестоящего уровня вправе предусмотреть в своем бюджете субсидии в расходах нижестоящего публично-правового образования, софинансирование расходных обязательств в большей мере социального характера. Наиболее яркими примерами социально направленных субсидий являются приоритетные национальные проекты. Кроме того, согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, «в силу принципа единства бюджетной системы, который основывается на взаимодействии бюджетов всех уровней через использование регулирующих доходных источников, создание целевых и региональных бюджетных фондов, их частичное перераспределение с целью финансового обеспечения выполнения за-

дач и функций государства и местного самоуправления, в случае невозможности установления на необходимом уровне мер социальной поддержки за счет средств субъекта Российской Федерации не исключаются и иные формы взаимодействия бюджетов всех уровней с тем, чтобы было обеспечено соблюдение требования о недопустимости снижения при переходе к новому правовому регулированию достигнутого уровня гарантий прав ... их социальной защищенности»³.

Иным образом складывается правовая ситуация с дополнительными социальными гарантиями. Легитимность таких актов связывается с наличием и достаточностью собственных средств бюджета публично-правового образования, т.е. не наличие правового акта диктует необходимость предусмотреть в бюджете расходы на его реализацию, а наоборот, возможность предоставления дополнительных социальных прав зависит от наличия дополнительных средств бюджета. В силу абз. 6 ст. 26.3.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и аналогичных положений абз. 3 ч. 5 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», финансирование рассматриваемого полномочия на принятие правовых актов о дополнительных мерах социальной помощи и социальной поддержки не является соответственно обязанностью субъекта Российской Федерации, муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

² См., например: Определение Конституционного Суда РФ № 353-О от 11.07.2006 «По запросу Псковского областного суда о проверке конституционности положений преамбулы и ч. 2 ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. «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»».

³ Определение Конституционного Суда РФ № 353 от 11.07.2006 -О «По запросу Псковского областного суда о проверке конституционности положений преамбулы и ч. 2 ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. «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»».

Рассмотрим конфликтные ситуации: закон (решение) о бюджете не предусматривает (не в полной мере предусматривает) расходы по обязательным социальным правам; закон (решение) о бюджете не предусматривает (не в полной мере предусматривает) расходы по установленным (ранее установленным) дополнительным социальным правам.

Всплеск нарушений обязательных социальных прав произошел в период разделения «льготников» на «федеральных» и «региональных»⁴. В ряде субъектов Российской Федерации не были приняты необходимые правовые акты, региональные бюджеты не содержали (не в полной мере содержали) расходы на новые обязательные социальные расходы и, соответственно, в предоставлении соответствующих пособий, компенсационных выплат органы исполнительной власти отказывали. В такой ситуации защиту, восстановление нарушенного права осуществляет суд (имеются в виду в том числе правовые положения ст. 239 БК РФ). Действующее законодательство исключило приоритет закона (решения) о бюджете⁵ над иными правовыми актами. Несомненно, изменение «иерархии» правовых актов публично-правового образования было направлено на защиту социальных прав. Таким образом, требование лица об обязанности соответствующего публично-правового образования предоставить обязательные социальные гарантии, подлежит удовлетворению и социальные выплаты взысканию за счет, специально предписанной Кодексом статьи расходов в бюджетной смете получателя бюджетных средств (ст. 70, 161, 162

БК РФ), либо в иных случаях предусмотренных законом – казны публично-правового образования⁶, в порядке, едином для бюджетов всех уровней бюджетной системы, предусмотренном гл. 24.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Защищенность гарантированных Конституцией и федеральными законами социальных прав при политических изменениях и ввиду экономического положения государства заключается в следующем. Конституционный суд РФ, осуществляя толкования ч. 2 ст. 55 Конституции РФ в Российской Федерации, провозгласившей, что не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, высказал позицию, согласно которой допустил возможным изменения в социальных правах и гарантиях, установив, что «изменение законодателем ранее установленных условий должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также – в случае необходимости – предоставление гражданам возможности (в частности, посредством установления временного регулирования) в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям. С этим связаны законные ожидания граждан, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет одобрено и реализовано властями»⁷.

Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно излагал правовую позицию о том, что Российская Федерация как правовое социальное государство не вправе произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств, отменять либо приостанавливать

⁴ Федеральный закон № 122-ФЗ от 22.08.2004 (ред. от 08.12.2011) «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».

⁵ Определение Конституционного Суда РФ № 322-О-П от 08.02.2007 «По запросу Правительства Челябинской области о проверке конституционности положений абзаца третьего п. 5 ст. 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» и п. 5 ст. 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. – № 4.

⁶ См., например: Определение Верховного суда Российской Федерации № 10-В11-6 от 19.08.2011 по иску гр. Л.А. Касюлис // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ № 2-П от 29.01.2004 «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан».

предоставления выплат, либо льгот компенсационного характера без установления надлежащего механизма соответствующего возмещения.

Применительно к обязательным социальным гарантиям в России устанавливается принцип равенства и справедливости, и принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, сохранения гарантированного уровня мер социальной поддержки⁸, что предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм⁹.

Ситуация с предоставлением дополнительных социальных гарантий дискуссионна и с позиции правоприменительной практики и теории. Во-первых, положение ограниченного статуса публично-правового образования (п. 2 ст. 85, п. 5 ст. 86, ст. ст. 130, 136 БК РФ) диктует, что рассматриваемые правовые акты как принятые в период благоприятного экономического состояния публично-правового образования, равно как и изначально нелегитимные, так и принятые в период запретительного режима не образуют расходных обязательств и не подлежат бюджетному финансированию. Правовые акты о предоставлении дополнительных социальных гарантий, согласно ст. 26.3.1 Федерального закона «Об об-

щих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», абз. 3 ч. 5 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» имеют свойство отлагательного обязательства, что не позволяет суду удовлетворить требования лица о предоставлении ему таких гарантий, невзирая на экономическое положение публично-правового образования, а положительное решение суда будет незаконным при его исполнении. В связи с этим следует также учитывать и такие правовые положения бюджетного законодательства, как единство кассы (ст. 38.2 БК РФ), принципы общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов (ст. 35 БК РФ) и сбалансированности бюджета (ст. 33 БК РФ), что применительно к теме исследования при предусмотрении, осуществлении бюджетного финансирования вопреки требованиям закона повлечет по существу неправомерное, нецелевое расходование межбюджетных трансфертов, общее уменьшение объема расходов, в том числе на содержание социальной инфраструктуры, т.е. нарушение интересов неопределенного круга лиц. Конституционный суд неоднократно заявлял о том, что «любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции РФ, в том числе вытекающим из закрепленного ею принципа равенства (ст. 19), в соответствии с которыми такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им»¹⁰.

Применительно к дополнительным социальным гарантиям следует применить принципы сбалансированности интересов, «необходимости обеспечения баланса конституционно значимых интересов, включая недопустимость нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении прав и свобод человека и гражданина (ст. 17, ч. 3 Конституции РФ) и возможность заявить о необходимости некоторой корректировки за-

⁸ Федеральный закон № 122-ФЗ от 22.08.2004 «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». – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

См., например: Определение Верховного суда Российской Федерации от 21.09.2011 № 43-Г11-21 об оспаривании постановления правительства Удмурдской Республики // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ См.: Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженные в постановлениях от 24 октября 2000 г. № 13-П, от 24 мая 2001 г. № 8-П, от 29.01.2004 № 2-п, от 03.06. 2004 г. № 11-П и от 15 июня 2006 г. № 6-П, определении от 4 декабря 2003 г. № 415-О, от 27 июня 2005 г. № 231-О и от 1 декабря 2005 г. № 428-О, постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2007 № 5-П, 03.02.2010 № 3-П, 20.04.2010 № 9-П, от 20.07.2011 № 20-П, от 27.02.2012 № 3-П 27.03.2012 № 8-П и др.

¹⁰ См., например, Постановление Конституционного Суда РФ № 3-П от 15.03.2005, № 5-П от 05.04.2007, № 2-П от 09.02.2012.

конодательства относительно дополнительных социальных гарантий. Поскольку предоставление дополнительных социальных гарантий императивно находится в связи с наличием и достаточностью собственных средств публично-правового образования, то правовые нормы о дополнительных социальных гарантиях должны устанавливаться исключительно в законе (решении) о бюджете, и соответственно, не могут регулироваться в ином правовом акте.

Защита прав и законных интересов населения прокуратурой рассматривается как защита индивидуального интереса на получение обязательных социальных гарантий, а защита прав индивидуума на получение дополнительных социальных гарантий как защита общественного и государственного интереса.

В редакцию материал поступил 24.10.13

© Скачкова А.Е., 2013

Информация об авторе

Скачкова Анна Евгеньевна, кандидат юридических наук, доцент, старший советник юстиции, профессор кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
Адрес: 191104, г. Санкт-Петербург, Литейный пр-т, 44, тел.: (812)272-51-40
E-mail: annaskachkova@yandex.ru

Как цитировать статью: Скачкова А.Е. Защита прокуратурой Российской Федерации социальных прав граждан в сфере бюджетного финансирования // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 2(26). – С. 296–302.

A.E. SKACHKOVA,

PhD (Law), professor, associate professor

Saint Petersburg juridical institute (branch) of Academy of Prosecutor general's office of the Russian Federation, Saint Petersburg, Russia

PROTECTION OF THE CITIZENS' SOCIAL RIGHTS IN THE SPHERE

OF BUDGET FINANCING BY PROSECUTOR GENERAL'S OFFICE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Objective: to define the goals, tasks and role of Prosecutor's Office in protection of citizens' social rights in the sphere of budget financing.

Methods: formal-juridical method and juridical modeling method.

Results: The legal nature of social support and social aid measures for certain categories of citizens is defined; the author distinguishes the public normative obligations arising from obligatory social guarantees, and additional social guarantees provided in addition to the legally stated ones. It is proved that establishing the additional measures for social guarantees cannot abuse the citizens' rights for obtaining obligatory social guarantees. It is concluded that the existence of public-legal establishment in the regime of limited status in compliance with Art. 130 and 136 of the Russian Federation Budget Code is an absolute prohibition for providing the additional measures for social guarantees.

Scientific novelty: For the first time the goal of human rights and liberties protection is viewed as an issue of prosecutor's supervision over law execution and legality of acts in the budget sphere as a financial provision of social guarantees. The criteria are revealed for determining the tasks of prosecutor's supervision, and the tasks of prosecutor's supervision over law execution and legality of acts in the budget sphere. It allows, on the one hand, to ensure the complete and universal character of prosecutor's supervision in a particular sector (direction, sphere), and achieving the unified goals of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, and on the other hand, to estimate the sufficiency of the authorities granted to the Prosecutor's Office.

Practical value: The correct task setting of Prosecutor's supervision over laws execution and legality of acts in the budget sphere allows to ensure legality in the budget sphere, as well as the efficient prosecutor's supervision.

Key words: social rights; Constitution of the Russian Federation; budget; Prosecutor's Office.

Information about the author

Skachkova Anna Evgenyevna, PhD (Law), associate professor, senior adviser for justice, professor of the chair of Prosecutor's supervision and Prosecutor's participation in criminal, civil and arbitral trials, Saint Petersburg juridical institute (branch) of Academy of Prosecutor general's office of the Russian Federation

Address: 44 Liteyniy Prospekt, 191104, Saint Petersburg, tel.: (812)272-51-40

E-mail: annaskachkova@yandex.ru

How to cite the article: Skachkova A.E. Protection of the citizens' social rights in the sphere of budget financing by Prosecutor General's Office of the Russian Federation, *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 2013, No. 2(26), pp. 296–302.

© Skachkova A.E., 2013