

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ: ДО ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

ЧЕРНИКОВ Дмитро Леонідович – здобувач Київського міжнародного університету

Автор аналізує складові успішної діяльності органів прокуратури; обґрунтовує важливість фінансової їх незалежності та законодавчого закріплення чітких принципів фінансування.

Ключові слова: фінансова незалежність органів прокуратури; ефективність діяльності прокуратури, засади фінансування органів прокуратури.

Діяльність органів прокуратури на різних етапах розвитку була в полі зору українських і зарубіжних науковців-правознавців: В. Бессарабова, Л. Грицаєнко, С. Казанцева, Ф. Кашарського, С. Ківалова, О. Копиленка, М. Косюти, О. Литвака, В. Логоші, Г. Мурашина, Д. Рассадкіна, В. Стрельнікова, В. Сухоноса, Ю. Полянського, Ю. Шемшученка, П. Шумського, В. Юсупова, Н. Якимчук та інших. Реалізація важливих функцій органів прокуратури, визначених відповідно до ст. 121 Конституції України [4] та ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.91 № 1789-ХІІ (остання редакція від 01.10.2011) [3], повинна забезпечуватися належними їм повноваженнями, організаційною структурою, кадровим та матеріально-технічним забезпеченням цих органів. Однак, ані в практичній діяльності, ані в науковому дискурсі питанню формулювання правових засад фінансового забезпечення прокуратури не було приділено належної уваги.

Автор статті ставить за мету обґрунтування необхідності формулювання на законодавчому рівні засад матеріально-

фінансового забезпечення органів прокуратури.

Історична практика засвідчує, що соціально-економічні процеси, до яких можна віднести й фінансове та матеріально-технічне забезпечення органів прокуратури, не можуть відбуватися стихійно, а повинні бути наслідком складної діалектичної, соціально зумовленої системи заходів.

У зв'язку зі стійкими євроінтеграційними орієнтирами України органи прокуратури нині стали об'єктом активних реформаційних процесів, які з рівня наукового обговорення вже перейшли в практичну площину. Це вимагає системних змін і низки гарантій успішності вказаних процесів, з-поміж яких особливо виділяється аспект фінансового й матеріально-технічного забезпечення. Безсумнівно є факт, що ефективність діяльності прокуратури значною мірою досягається й завдяки створенню нормальних умов служби, забезпечення працівників приміщенням, транспортом, телефонами, правильній організації розпорядку й режиму робочого дня, державному страхуванню, гарантованому високому пенсійному й медичному забезпеченню тощо.

Законодавець усвідомлює, що питання фінансування органів прокуратури не є формальним і власне технічним. Саме тому на його регулювання спрямовується низка законодавчо-нормативних актів: у Законі України «Про прокуратуру» закріплені організаційні й правові засади її фінансового забезпечення; у розпорядженні Кабі-

нету Міністрів України «Про вдосконалення структури розпорядників бюджетних коштів» від 31 травня 2006 року № 296-р Генеральна прокуратура України визначена не лише головним розпорядником бюджетних коштів, а й відповідальним виконавцем бюджетних програм.

Про свої наміри розвивати й забезпечувати ті чи інші стратегічні напрями держава заявляє в офіційних документах. Серед них можна назвати «Стратегію національної безпеки України», що визначає пріоритети національної безпеки. Так, у редакції цього документа від 2007 року [10] пункт 3.7 стосувався реформування інститутів сектору безпеки – Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з метою забезпечення їхньої готовності до виконання завдань оборони держави, підвищення ефективності діяльності із захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення національної безпеки. Серед пріоритетних напрямів роботи у цій сфері називалися, насамперед, – забезпечення бюджетного фінансування сектору безпеки як цілісної системи в обсягах, достатніх для його реформування і розвитку; визначення оптимальної структури та штатної чисельності органів сектора безпеки, виходячи з нагальних потреб національної безпеки та економічних можливостей держави; підвищення рівня професіоналізму та відповідальності в усіх ланках сектору безпеки, подальше впровадження демократичних європейських стандартів у повсякденну діяльність його органів; удосконалення правової бази діяльності органів сектора безпеки з урахуванням європейських і євроатлантичних критеріїв; приведення кримінального законодавства і кримінального судочинства у відповідність зі стандартами і рекомендаціями Ради Європи та Європейського Союзу. На превеликий жаль, у новій редакції цього документа [11], що нібито більш відповідає сучасним умовам, відповідний розділ набув більш загального, навіть абстрактного формулювання: йдеться, насамперед, про: 1) посилення функціональної спроможності стратегічної ланки управління сектором безпеки і оборони, підвищення ефективності ін-

формаційно-аналітичного, організаційного, кадрового забезпечення; удосконалення структури сектора безпеки і оборони, функцій, завдань, організаційно-штатних структур і чисельності його органів, посилення їх кадрового потенціалу, виходячи з потреб забезпечення національної безпеки та економічних можливостей держави; реформування кримінальної юстиції, зокрема впровадження нового кримінально-процесуального законодавства, відповідні трансформації правоохоронної системи; підвищення професіоналізму та відповідальності в усіх ланках сектору безпеки і оборони на основі реалізації комплексу антикорупційних заходів, дальшого впровадження стандартів держав-членів ЄС у діяльність його органів та соціальних гарантій для військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, прирівняних до них осіб та членів їхніх сімей.

Повноваження й умови діяльності прокуратури в Україні мають відповідати стандартам демократичного суспільства, що визначило своїм орієнтиром принцип верховенства права, відповідно до низки рекомендацій міжнародних інституцій, зокрема Парламентської Асамблеї та Комітету міністрів Ради Європи. Хоча у питанні визначення місця прокуратури та характеру її відносин із гілками державної влади Рада Європи допускає існування різних моделей, та визначальною вимогою до будь-якої обраної моделі є її здатність забезпечити виконання прокурорами своїх професійних обов'язків без неправомірного втручання та належний громадський контроль за діяльністю таких органів [14, с. 222].

Науковці вказують, що запорукою успіху діяльності органів прокуратури є класична, загальновизнана тріада органічно поєднаних складових: кадрів; фінансового і матеріально-технічного забезпечення; чіткої організації роботи й ефективного управління [7, с. 6]. Безумовно, перша й третя складові тісно між собою пов'язані й не залишалися поза увагою протягом останніх років. Нині можна констатувати суттєву структурну перебудову центрального апарату Генеральної прокуратури та підпорядкованих прокуратур з метою

впровадження оптимального варіанта організації роботи, ліквідації дисбалансу між управлінсько-контролюючою верхівкою та низовими ланками, на які лягає основний тягар прокурорсько-слідчої роботи. Відбулося значне скорочення управлінської ланки. Ліквідовано так звані спецпрокуратури на правах обласних, окремі структурні підрозділи в центральному і обласних апаратах тощо [9]. Такі кроки цілком відповідають європейським тенденціям: у Німеччині кількість прокурорів є удвічі меншою за середньоєвропейський показник (у середньому в Європі 10 прокурорів на 100 тис. населення). Усього в Німеччині 4 тисячі прокурорів на 80 млн. населення. За один рік німецький прокурор у середньому опрацьовує 1100–1400 кримінальних справ [13]. У питаннях незалежності від зовнішнього впливу прокурори у ФРН прирівняні до суддів, тому на них поширюються положення ст. 97 Основного Закону ФРН (розділ IX «Правосуддя») [13]. На думку С. Ківалова, інтеграція прокуратури до судової гілки влади в Україні сприятиме поступовому наближенню правового статусу прокурора до статусу судді [5, с. 18]. Останнє зауваження вважаємо особливо важливим у контексті активного реформування системи правоохоронних органів. Причому актуальність питання стає особливо зрозумілою, якщо вдатися до порівняння законодавчих дефініцій поняття незалежності в Законах України «Про прокуратуру» та «Про судоустрій і статус суддів». Так, у ст. 7 «Гарантії незалежності прокуратури у здійсненні повноважень», на думку І. Озерського, встановлено гарантії, які формально відповідають міжнародним стандартам прокурорської діяльності [8]. Однак слід зауважити, що у цій статті йдеться лише про гарантії інституційної незалежності, а саме про заборону: 1) втручання органів державної влади і органів місцевого самоврядування, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій (рухів) та їхніх представників у діяльність прокуратури по нагляду за додержанням законів або по розслідуванню діянь, що містять ознаки злочину; впливу у будь-якій формі на працівника проку-

ратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або добитися прийняття неправомірного рішення, що тягне за собою відповідальність, передбачену законом; 3) звернення представників влади, інших посадових осіб до прокурора з приводу конкретних справ і матеріалів, що знаходяться у провадженні прокуратури, не можуть містити будь-яких вказівок або вимог щодо результатів їх вирішення; без дозволу прокурора розголошувати дані перевірок і досудового розслідування до їх закінчення. І жодного слова немає про фінансовий аспект гарантування незалежності прокурорів, на що звертають увагу положення міжнародних актів.

Натомість, у статті 47 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», що має назву «Незалежність судді», окрім таких чинників, як особливий: призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення; недоторканність та імунітет судді; незмінюваність судді; порядок здійснення судочинства, визначеним процесуальним законом, таємницею ухвалення судового рішення; заборона втручання у здійснення правосуддя; відповідальність за неповагу до суду чи судді, функціонування органів суддівського самоврядування, зазначена низка умов фінансового характеру: окремий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності суддів, установленим законом; належне матеріальне та соціальне забезпечення судді. Вказується також на визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту; право судді на відставку.

Поділяємо позицію П. Шумського, який вказував, що попри обмежені фінансові можливості нашої держави, повинен виконуватися принцип соціальної справедливості в оцінці праці працівників органів прокуратури, рівень їх соціально-економічних гарантій не повинен бути гіршим у порівнянні з відповідними гарантіями для інших правоохоронних органів і судів [16].

Вважаємо, що можна говорити про фінансову незалежність органів прокуратури, як забезпечення у достатньому обсязі ко-

штами із Державного бюджету у поєднанні з чітким механізмом формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання завдань органами прокуратури. Причому, для забезпечення реальної незалежності працівників прокуратури важливо створити такі умови, які б дозволили не відволікатися від виконання своїх прямих службових обов'язків. Слід відзначити, що на законодавчому рівні закріплена заборона суміщення служби в органах прокуратури з роботою на підприємствах, установах чи організаціях, а також із будь-яким підприємництвом. Допускається лише паралельне заняття науковою й педагогічною діяльністю. Як вказує П. Шумський, така норма переслідує одночасно дві мети: зосередити зусилля працівників прокуратури на реалізації своїх конституційних функцій та запобігти впливові на них при вирішенні тих чи інших питань з боку власників і керівників підприємств і організацій, де вони працювали б за сумісництвом [16].

Фінансову основу діяльності органів державної влади, до якої належить прокуратура, складають кошти Державного бюджету, який затверджує Верховна Рада України щорічно на період із 1 січня до 31 грудня. Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня щорічно подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України разом із звітом про виконання Державного бюджету поточного року. Порядок складання, розгляду, прийняття і виконання Державного бюджету України, а також внесення змін до закону про Державний бюджет України визначається Бюджетним кодексом України. Виконання Державного бюджету України забезпечує Кабінет Міністрів України, загальну організацію й управління його виконанням та координацію діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету здійснює Міністерство фінансів України, однак важливими учасниками бюджетного процесу – виконавцями бюджету за видатками є розпорядники та одержувачі бюджетних коштів.

Відповідно до законодавчих норм, кошти загального фонду Державного бю-

джету України спрямовуються органам системи прокуратури через Генеральну прокуратуру України як головного розпорядника бюджетних коштів в особі її керівника – Генерального прокурора України. Розміри асигнувань на утримання органів прокуратури затверджуються парламентом за поданням Генерального прокурора України. Місцеві ради, їхні виконавчі органи забезпечують розташовані на їх території органи прокуратури відповідними службовими приміщеннями на умовах оренди. Транспортними і матеріально-технічними засобами органи прокуратури забезпечуються за рахунок коштів Державного бюджету України в централізованому порядку, що визначається Президентом України [2]. Однак вітчизняна практика свідчить про невирішеність низки проблем із матеріально-фінансовим забезпеченням органів прокуратури. Аудиторами Рахункової палати України вказувалося, що, внаслідок неналежного аналізу Міністерством фінансів України бюджетних запитів Генеральної прокуратури України, забезпеченість органів прокуратури коштами державного бюджету протягом тривалого періоду залишалася незадовільною [1].

Органи прокуратури утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до методу кошторисно-бюджетного фінансування, що поширюється практично на всю невиробничу сферу суспільства, який представляє собою безповоротний, безвідплатний відпуск грошових коштів на утримання установ, що перебувають на повному фінансуванні з бюджету, на основі фінансових планів – кошторисів витрат. Науковці визначають низку принципів, що лежать в основі бюджетного фінансування, як і фінансування загалом: принципи плановості; безповоротності та безвідплатності; цільового спрямування коштів та їх ефективного використання; фінансування в міру виконання планів; оптимального поєднання власних, кредитних та бюджетних джерел, додержання режиму економії та здійснення постійного контролю за їх використанням [12, с. 336 – 337].

Однак ці найзагальніші принципи мали б конкретизуватися у так звані галузеві

принципи фінансування діяльності органів прокуратури. Узагальнення положень нормативно-правових документів, спрямованих на регламентування бюджетних відносин в Україні, дозволило Г. Кравчуку сформулювати такі принципи фінансування судової влади в Україні, як: державного бюджетування; повноти фінансування; своєчасності фінансування; рівномірності виділення державних асигнувань протягом фінансового року; прямого фінансування й самостійності витрачання розпорядниками бюджетних коштів з обов'язковим дотриманням вимог бюджетного законодавства та затверджених кошторисів; захищеності бюджетних призначень на фінансування судів; рівномірності виділення державних асигнувань протягом фінансового року [6, с. 126].

Стаття ж 52 «Фінансування і матеріально-технічне забезпечення органів прокуратури» Закону України «Про прокуратуру» є доволі лаконічною – у ній вказується лише таке: «Фінансування органів прокуратури здійснюється за рахунок коштів державного бюджету України».

Пільги, компенсації та гарантії, передбачені цим Законом, надаються за рахунок і в межах бюджетних асигнувань на утримання відповідних бюджетних установ.

Кошторис витрат на утримання органів прокуратури затверджує Генеральний прокурор України, і в межах виділених асигнувань він має право вносити в нього зміни.

Місцеві Ради, їх виконавчі органи забезпечують розташовані на їх території органи прокуратури відповідними службовими приміщеннями на умовах оренди.

Транспортними і матеріально-технічними засобами органи прокуратури забезпечуються за рахунок державного бюджету України у централізованому порядку, що визначається Президентом України».

З огляду на відсутність чітких правових засад фінансового забезпечення органів прокуратури стає зрозумілим, чому багато років державне фінансування органів прокуратури було незадовільним (у 2006 році вона становила 44,7 % від потреби, а в першому півріччі 2007 року – 25 %), спостерігалася певна його нерівномірність

протягом бюджетного року. Змінити цю ситуацію, виключити вплив різних факторів на виконання державою конституційного обов'язку забезпечення фінансування в повному обсязі такого важливого інституту, як прокуратура, може, певною мірою, і закріплення на законодавчому рівні засад фінансування органів прокуратури.

Література

1. Государство перевело прокуратуру на «подножный корм» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.ac-rada.gov.ua

2. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. С. Г. Серьогіної. – Х.: Право, 2005. – 256 с.

3. Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.91 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, N 53, ст.793.

4. Конституція України від 28.06.96 № 254к / 96-ВР, остання редакція від 04.02.2011 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 30, ст. 141. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua

5. Ківалов С. Перспективи реформування законодавства про прокуратуру // Вісник прокуратури України. – 2007. – № 3. – С. 15–23.

6. Кравчук Г. А. Дотримання принципів фінансування судової влади як одна з передумов її незалежності / Г. А. Кравчук // Наше право. – №2. – Ч.2. – 2011. – С. 125–131.

7. Литвак О., Шумський П. Проблеми реформування органів прокуратури // Вісник Національної академії прокуратури України. – №1. – 2012. – С. 5–12.

8. Озерський І. Міжнародні стандарти прокурорської діяльності – Журнал «Віче» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.viche.info/journal/1871/.

9. Прокуратура незалежної України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.gp.gov.ua/ua/independent_ukraine.html?s=print

10. Стратегія національної безпеки України: затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 року № 105/2007

АНОТАЦІЯ

Автор аналізує складові успішної діяльності органів прокуратури; обґрунтовує важливість фінансової їх незалежності та законодавчого закріплення чітких засад фінансування.

SUMMARY

The author analyzes the components of a successful prosecution, justifies the importance of financial independence and their law on clear principles of finance.

– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.president.gov.ua/documents/5728.html

11. Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється»: затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 року №105 (в редакції Указу Президента України від 8 червня 2012 року № 389/2012)

12. Фінансове право: Підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко та ін); керівник авт. колективу і відповід. редактор Л. К. Воронова. – Харків : Фірма «Консум», 1998. – 496 с.

13. Хавронюк М. Прокуратора по-німецьки: закону немає, а орднунг є – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.pravo.org.ua/.../973-1-prokuratura-ro

14. Чепелюк О.В. Деякі проблеми трансформації функцій прокуратури // Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях

до реформування кримінальної юстиції: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 28 травня 2010 року). – Львів: Видавництво «Галицький друкар», 2010. – 252 с. – С.220–222.

15. Шандула О. О. До питання ефективності діяльності органів прокуратури в сучасних умовах // Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 28 травня 2010 року). – Львів: Видавництво «Галицький друкар», 2010. – С. 228–229.

16. Шумський П.В. Прокуратура України: навчальний посібник для студентів юрид. вузів та факультетів. – К.: Вен-турі.,1998. – 336 с. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: lexlibrary.org/library/44/5859