

ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ У ДІАХРОНІЧНОМУ АСПЕКТІ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ Й ТЕНДЕНЦІЇ

ЧЕРНИКОВ Дмитро Леонідович - здобувач Київського міжнародного університету

Анализируется отечественное законодательство о финансировании органов, уточняется содержание понятий «финансовая независимость органов прокуратуры», «финансовое обеспечение органов прокуратуры», рассматриваются органы прокуратуры как участники бюджетных отношений, гарантии обеспечения их финансовой независимости, правовые основы и особенности их финансирования.

Ключові слова: органи прокуратури, фінансова незалежність органів прокуратури, правові засади фінансування органів прокуратури, розпорядники бюджетних коштів, програмно-бюджетне фінансування.

Постановка проблеми

Прокуратура в незалежній Україні є державним правоохоронним органом, на який покладається завдання здійснення нагляду за дотриманням і правильним застосуванням законів. Її зусилля спрямовуються на утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку. У зв'язку зі стійкими євроінтеграційними орієнтирами України органи прокуратури нині стали об'єктом активних реформаційних процесів, які із рівня наукового обговорення вже перейшли в практичну площину. Це потребує системних змін і цілої низки гарантій успішності вказаних процесів, з-поміж яких особливо виділяється аспект фінансового й матеріально-технічного забезпечення. Зростання зацікавленості теоретиків і практиків питанням оновлення законодавчих засад функціонування прокуратури закономірно актуалізує проблему її

фінансової незалежності, яка, попри безумовну важливість, не ставала об'єктом комплексного самостійного наукового дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Різні аспекти й окремі питання створення, розвитку й діяльності органів прокуратури привертала увагу українських і зарубіжних учених (О. Бандурки, В. Бессарабова, Д. Валєєва, 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. Шобухіна, В. Юсупова, М. Якимчука, Н. Якимчук). Попри достатньо багату бібліографію питання про особливості фінансування органів прокуратури, сутність, складові й гарантії їх незалежності, шляхи удосконалення фінансового забезпечення не втрачає своєї актуальності, що й зумовлює актуальність статті. Мета її полягає у тому, щоб на основі вивчення теоретичних джерел, аналізу чинних нормативно-правових актів, міжнародно-правових документів, практики фінансового забезпечення органів прокуратури в Україні з'ясувати особливості її фінансування та сформулювати теоретичні висновки й пропозиції щодо вдосконалення його правового регулювання.

Виклад основного матеріалу

Запорукою успіху у діяльності органів прокуратури, як вказується у наукових до-

слідженнях, є класична, загально визнана тріада органічно поєднаних складових: кадрів; фінансового і матеріально-технічного забезпечення; чіткої організації роботи й ефективного управління [5, с. 6]. Історична ж практика також 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. Прокуратура з моменту її виникнення й упродовж усього періоду розвитку була системою органів держави, однак державна політика, насамперед у питаннях її фінансування, змінювалася. Встановлено безпосередній зв'язок між особливостями певних історико-правових періодів у розвитку прокуратури та низкою чинників, вплив яких на її фінансування у певну епоху ставав особливо відчутним: загальний стан економічного розвитку; розвиненість самої системи органів прокуратури; визначення напрямів фінансування з огляду на пріоритети внутрішнього та міжнародного становища; процедура планування витрат; система органів, які беруть участь у процесі фінансування (впливають на нього); порядок розподілення коштів із казни (бюджету).

З моменту проголошення України суверенною і незалежною державою розпочався сучасний етап розвитку прокуратури. Українська держава першою з-поміж республік колишнього СРСР прийняла Закон «Про прокуратуру», яким передбачалося, що органи прокуратури України становлять єдину централізовану систему з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим. Із прийняттям низки інших нормативних актів була створена правова база організації і діяльності органів прокуратури незалежної України, а отже, було сформовано базу й щодо її фінансування. Та ще 2007 року Н. Якимчук вказувала на тривалість процесу створення нового правового поля у зв'язку із здобуттям Україною незалежності, вказуючи на проблеми, пов'язані з набранням чинності та запровадженням в життя новел низки кодексів, у тому числі й Бюджетного кодексу України [15, с. 40].

Отже, як засвідчує аналіз, правові засади фінансування органів прокуратури, зокрема в контексті розбудови й реформування усієї правоохоронної системи, потребують конкретизації й доповнення з урахуванням європейських орієнтирів України.

Фінансове й матеріально-технічне забезпечення завжди було однією з умов, яка гарантувала єдність і централізованість прокуратури, її незалежність від інших державних органів, та у поєднанні із відповідним кадровим забезпеченням, чіткою організацією роботи й ефективним управлінням було й залишається запорукою результативної діяльності. Слід підкреслити, що незалежність органів прокуратури, як неодмінна передумова їхньої діяльності, обґрунтовується міжнародними документами, у яких зазначається, що прокурори, як і судді, можуть виконувати свої обов'язки й здійснювати професійні функції тільки за наявності відповідного статусу, організаційної підтримки й ресурсів, забезпеченості кадрами, приміщеннями, транспортними засобами. Особливо наголошується на важливості досягнення певного балансу при визначенні розмірів фінансового забезпечення між працівниками органів суду та прокуратури [12]. Проте аналіз законодавчих дефініцій поняття незалежності в Законах України «Про прокуратуру» [9] та «Про судоустрій і статус суддів» [10] дає підстави для певних зауважень. Так, у статті 47 «Незалежність судді» Закону України «Про судоустрій і статус суддів», з-поміж інших її гарантій, передбачається необхідність окремого порядку фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленого законом; належне матеріальне та соціальне забезпечення судді, засоби гарантування особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту; право судді на відставку. Натомість, у ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» законодавець, визначаючи гарантії незалежності прокуратури у здійсненні повноважень, навіть не згадує про фінансовий її аспект. Тому пропонуємо закріпити на законодавчому рівні поняття фінансової незалежності органів прокуратури, яке можна визначити як забезпечення у достатньому обсязі коштами із Державного

бюджету у поєднанні з чітким механізмом формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання завдань органами прокуратури.

Фінансове забезпечення органів прокуратури, зміст якого впливає із мети – наділення органів прокуратури відповідними матеріально-технічними ресурсами, необхідними для виконання функцій прокуратури, становить собою систему фінансових відносин, окреслену державними та відомчими нормативними правовими актами. Однак у наукових джерелах не міститься визначення поняття «фінансове забезпечення органів прокуратури». Вважаємо за можливе тлумачити його як систему заходів, що проводяться з метою своєчасного та повного задоволення потреб прокуратури в грошових коштах задля виконання її інституційних завдань.

У Законі України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 року № 1789-ХІІ (нині діє редакція від 01.12.2012) викладені організаційні й правові засади її фінансового забезпечення. Згідно зі ст. 52 Закону фінансування органів прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України [9]. Аналогічні положення містять закони про прокуратуру Російської Федерації, Казахстану, Білорусі, Молдови та багатьох інших країн [6, с. 72]. Такий підхід є абсолютно виправданим і обґрунтованим, оскільки органи прокуратури – це органи держави, і саме обов'язком держави є утримання й забезпечення належних умов виконання покладених на них завдань і функцій. Розпорядженням Кабінету 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. Конкретизація певних положень законодавчих актів була здійснена і в одному з перших Розпоряджень Президента України «Про фінансове та матеріально-технічне забезпечення органів прокуратури України» від 20 грудня 1991 року № 9. Однак попри тривалу історію розвитку органів прокуратури та достатньо розгалужене законодавство, яке регламен-

тує їхню діяльність, нині варто констатувати відсутність чітко виписаних правових засад їх фінансування. Відповідно до Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» від 30 червня 1999 року №783-ХІV, яким, зокрема, регулюється й процес фінансового забезпечення діяльності органів прокуратури України (ст. 1), встановлено такі правові засади фінансування державних органів: 1) кошти на фінансування органу державної влади передбачаються у Державному бюджеті України окремим рядком (ч. 2. ст. 2 Закону); 2) органи держави можуть мати спеціальний бюджетний рахунок, їм забороняється створювати позабюджетні фонди, мати позабюджетні спеціальні рахунки та використовувати кошти, одержані за здійснення функцій держави, що передбачають видачу дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрацій та інших дій на платній основі, у будь-який інший спосіб, крім зарахування таких коштів до Державного бюджету України (ст. 3). Цей принцип відтворено також у ч. 8 ст. 13 Бюджетного кодексу України, де сказано, що створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади АР Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається; 3) органи державної влади можуть отримувати додаткові кошти з місцевих бюджетів для виконання делегованих законами України повноважень органів місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 2). Проте, відповідно до п. 6 ч. 2 ст. 2 Бюджетного кодексу України, органи держави, які в бюджетних правовідносинах мають статус бюджетної установи, повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевих бюджетів. Тому кошти, що надходять з місцевих бюджетів, перераховуються шляхом міжбюджетного трансферту до Державного бюджету України згідно з місцевою бюджетною програмою, затвердженою рішенням відповідної ради про місцевий бюджет і надходять на реєстраційний рахунок до спеціального фонду відповідної бюджетної установи. Однак наведені положення, як бачимо, є надто загальними, стосуються усіх державних органів, ніяким чином не відображають спе-

цифіку функцій і діяльності, а отже, й необхідного фінансування органів прокуратури. Говорячи про необхідність вирівнювання умов фінансового забезпечення судових органів і прокуратури, можна взяти до уваги досвід європейських країн: так, 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») [14]. На думку С. Ківалова, інтеграція прокуратури до судової гілки влади має зумовити поступове наближення правового статусу прокурора до статусу судді [2, с. 18]. Останнє зауваження вважаємо особливо актуальним для України у контексті активного реформування системи правоохоронних органів. Тому вважаємо за можливе, беручи до уваги пропозиції науковців щодо конкретизації відповідного сегменту законодавчого регулювання судової сфери, говорити про доцільність запровадження й закріплення на законодавчому рівні таких принципів, як: 1) державне бюджетування; 2) повнота фінансування; 3) своєчасність фінансування; 4) пряме фінансування й самостійність витрачання розпорядниками бюджетних коштів з обов'язковим дотриманням вимог бюджетного законодавства та затверджених кошторисів; 5) захищеність бюджетних призначень на фінансування судів [3, с. 126].

Органи прокуратури України є суб'єктами фінансового права, вони характеризуються фінансовою правосуб'єктністю, а отже, можуть брати участь у конкретних фінансових правовідносинах. Оскільки єдиним джерелом їх фінансування виступає Державний бюджет України, вони є учасниками бюджетного процесу. Їхня участь у бюджетному процесі має забезпечувати урахування їхніх реальних потреб при плануванні бюджетних асигнувань, а також доцільність, законність та ефективність їх витрачання. Різні органи прокуратури наділені різним обсягом прав і повноважень на різних стадіях бюджетного процесу. Поділяючи позиції науковців про розмежування за характером бюджетних повноважень основних і допоміжних учасників бюджетного процесу [13], вважаємо за доцільне розглядати Генеральну прокуратуру України як основного учас-

ника бюджетного процесу, оскільки вона безпосередньо здійснює бюджетний процес практично на всіх стадіях бюджетного процесу, тобто її діяльність спрямована на досягнення цілей щодо складання проекту бюджету, розподілу бюджетних асигнувань, виконання бюджету. Інші органи та установи системи прокуратури України можуть бути віднесені до допоміжних учасників бюджетного процесу, завданням яких є насамперед забезпечення реалізації бюджетних повноважень основних учасників бюджетного процесу та витрачання бюджетних коштів відповідно до доведених обсягів бюджетних асигнувань, затверджених кошторисів та взятих бюджетних зобов'язань. Керівник Генеральної прокуратури як основного учасника бюджетного процесу, а саме Генеральний прокурор України, беручи до уваги організаційно-методичні засади бюджетного планування, розробляє плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди, бюджетний запит – пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступні бюджетні періоди, який враховується при розробленні проекту Державного бюджету України. Підготовці бюджетного запиту передують тривала робота Генеральної прокуратури як головного розпорядника бюджетних коштів і відповідального виконавця бюджетної програми із нижчестоящими розпорядниками бюджетних коштів, які подають свої кошториси. Органи прокуратури районного рівня беруть участь у бюджетному процесі, готуючи обґрунтування необхідних обсягів фінансових ресурсів, виходячи з власних потреб. Органи прокуратури обласного рівня (прокуратури Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя, спеціалізовані прокуратури на правах обласних) формують на підставі узагальнення потреб прокуратури обласного рівня та підпорядкованих їй районних прокуратур проекти кошторисів. Зі стадії розгляду проекту закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) та його прийняття органи прокуратури, крім Генерального прокурора, що уособлює головного розпорядника бюджетних коштів, виключені із бюджетного про-

цесу, як і інші бюджетні установи – розпорядники бюджетних коштів. Відповідно до норм чинного законодавства, Генеральний прокурор України, його заступники мають право брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів, Кабінету Міністрів України, колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Власне саме завдяки цьому Генеральний прокурор України має можливість на захист видатків на організаційне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення органів прокуратури у Верховній Раді України. Але таке його право офіційно не передбачене ні в Бюджетному кодексі України, ні в Законі України «Про прокуратуру». Отже, вважаємо за доцільне внесення змін і доповнень до бюджетного законодавства щодо участі Генеральної прокуратури України як головного розпорядника бюджетних коштів і учасника бюджетного процесу на цій його стадії у формі обговорення й обґрунтування.

Українська й зарубіжна практика діяльності органів прокуратури, з урахуванням узагальнень вчених, дає підстави підсумувати, що участь органів прокуратури у фінансовій діяльності держави через специфіку їхніх функцій різнопланова: з одного боку, вони функціонують у процесі безпосереднього витрачання фінансових засобів держави, а з іншого – беруть участь у процесі створення фондів грошових засобів повноваженнями у механізмі забезпечення законності утворення, розподілу й використання грошових коштів держави й муніципальних утворень. Органи прокуратури від імені держави здійснюють нагляд за дотриманням фінансового законодавства, тобто цілями діяльності прокуратури у сфері публічних фінансів є забезпечення, зміцнення законності, захист прав і свобод всіх учасників фінансової діяльності держави і комунальних утворень.

Система органів прокуратури як розпорядників бюджетних коштів є ієрархічною й об'єднує за обсягом наданих прав головних розпорядників бюджетних коштів і нижчестоящих розпорядників бюджетних коштів. Отримувачів бюджетних коштів у системі органів прокуратури немає. Хоча у наукових дослідженнях щодо фінансового забезпечення Генеральна прокуратура Украї-

ни розглядається як головний розпорядник бюджетних коштів, навколо якого сформована мережа нижчестоящих розпорядників бюджетних коштів, у законодавстві відсутня чітка вказівка на такий її статус. Генеральна прокуратура віднесена до головних розпорядників бюджетних коштів у Відомчій класифікації видатків та кредитування державного бюджету, затвердженій Наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11, непрямі вказівки на визнання такого її статусу в особі керівника містяться й у ст. 15 Закону України «Про прокуратуру». Хоча відсутність визначення на рівні закону Генеральної прокуратури України як головного розпорядника бюджетних коштів не створює особливих проблем, це питання, на нашу думку, повинно бути зняте шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України – вважаємо за доцільне викладення його ст. 22 у новій редакції з урахуванням вказаних пропозицій. Такий підхід вважаємо принциповим, оскільки вслід за науковцями, випадки затвердження головних розпорядників бюджетних коштів не законом або рішенням про бюджет, а іншими нормативно-правовими актами вважаємо порушенням бюджетного законодавства.

Планування видатків із державного бюджету на задоволення потреб органів прокуратури нині відбувається на основі програмно-цільового методу, який відрізняється від витратного (або бюджетно-кошторисного) більш агрегованою деталізацією витрат; відповідальністю розпорядників бюджетних коштів не тільки за порушення цільового використання коштів, а й за мінімізацію витрат для досягнення запланованих результатів; більшою самостійністю розпорядників бюджетних коштів [11, с. 30-33]. Чинним законодавством визначаються такі складові цього методу: бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм [1]. У законах про Державний бюджет України Генеральній прокуратурі України як головному розпоряднику бюджетних коштів встановлюються бюджетні призначення за відповідним кодом на підставі наказу Міністерства фінансів України «Про бюджет-

ну класифікацію» від 4 січня 2011 р. № 11 згідно з Відомчою класифікацією видатків та кредитування державного бюджету. До 2013 року у законах України про державний бюджет Генеральній прокуратурі України бюджетні призначення спрямовувалися за кодами програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету «0901010» – «Нагляд органів прокуратури за додержанням законів та представницькі функції в суді» та «0901020» – «Підготовка кадрів та підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів Національною академією прокуратури України». У Законі України «Про Державний бюджет на 2013 рік» встановлено одне бюджетне призначення за кодом програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету «0901010» на «Здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовку та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури», що відповідає загальній тенденції оптимізації програмування, забезпеченні кореспондування бюджетних програм основним послугам і функціям відомства. На основі узагальнення наукових досліджень автор відносить бюджетну програму системи органів прокуратури до перманентного типу, під яким дослідники розуміють програми, цілі яких є незмінними протягом багатьох років, на відміну від разових – формування яких було зумовлене певною потребою, що буде задоволено після досягнення цілі й більше не виникатиме [4].

Попри активну динаміку останнім часом у виділенні асигнувань із державної казни на систему прокуратури досі передбачається покриття лише трохи більше половини від загальної її потреби. Необхідність же помітного збільшення бюджетних асигнувань на 2013 р. пояснюється об'єктивними факторами: реалізацією загальнодержавного підходу щодо підвищення рівня заробітної плати та грошового забезпечення, необхідністю проведення у повному обсязі розрахунків за комунальні послуги й енергоносії; реалізацією положень нового Кримінального процесуального кодексу України; продовженням процесу оптимізації програм фінансування Генеральної прокуратури України (включенням до видатків прокуратури витрат на

утримання Національної академії прокуратури України, яка раніше фінансувалась окремо; передачею їй від Міністерства оборони України майна та бюджетних коштів, що використовувалися для розміщення й забезпечення діяльності військових прокуратур).

Крім того, викликає тривогу суттєве переважання в загальній структурі державних асигнувань на органи прокуратури поточних видатків над капітальними, або видатками розвитку, яке є загальною тенденцією бюджетування в Україні й стосується фінансового забезпечення й органів прокуратури, оскільки суперечить рекомендаціям міжнародних документів, у яких прописаний обов'язок держав забезпечити розвиток цієї впливової державної структури

Отже, аналіз особливостей фінансового забезпечення діяльності органів прокуратури дає підстави говорити про низку проблемних питань, що потребують як аналізу на науковому рівні, так і удосконалення нормативної бази, спрямованої на регулювання цієї сфери державних відносин.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2010 – N 50–51 – Ст. 572.
2. Ківалов С. Перспективи реформування законодавства про прокуратуру // Вісник прокуратури України. – 2007. – № 3. – С. 15–23.
3. 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.
4. Крупка М. Програмно-цільовий метод бюджетування в Україні // Вісник Львівського ун-ту. Серія екон. 2009. – Вип. 41. – С.16–34
5. Литвак О., Шумський П. Проблеми реформування органів прокуратури // Вісник Національної академії прокуратури України. – №1. – 2012. – С. 5–12.
6. Організація діяльності районної (міської) прокуратури: науково-практичний посібник / [Г. Серєда, М. Якимчук, В. Куц

АНОТАЦІЯ

Аналізується вітчизняне законодавство щодо фінансування органів прокуратури, уточнюється зміст понять «фінансова незалежність органів прокуратури», «фінансове забезпечення органів прокуратури», розглядаються органи прокуратури як учасники бюджетних відносин, гарантії забезпечення їх фінансової незалежності, правові засади й особливості їх фінансування.

SUMMARY

Analyzes the domestic legislation of the financing bodies, confirmed the content of the concepts of "financial independence of the prosecution", "financial support of the prosecution," prosecutors are considered as members of budgetary relations, the guarantee of their financial independence, the legal framework and the characteristics of their funding.

та ін.]; за заг. ред. Г. Середи. – Кіровоград: МПП «Антураж А», 2009. – 468 с.

7. Про бюджетну класифікацію: наказ Міністерства фінансів України від 4 січня 2011 р. № 11

8. Про джерела фінансування органів державної влади: Закон України від 30 червня 1999 року № 783-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34 – Ст. 274.

9. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.91 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, N 53. – Ст.793.

10. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 07.07.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41 – 42, № 43, № 44 – 45 – Ст.529

11. Редькін О. Проблемні питання застосування програмно-цільового методу при виконанні бюджетних програм / О.Редькін, С.Михайленко. – Економіст. – 2010. – №10 – С.30–33.

12. Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя: Рекомендація Res (2000)19, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>

13. Сідор М.І. Правовий статус учасників бюджетного процесу. – Дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Одеська юридична академія» – Одеса, 2011. www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/...2/Sydor.htm

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

15. Якимчук Н. Я. Визначення бюджетних установ, які набувають статус розпорядника бюджетних коштів. – Право України. – 2007. – №6. – С. 40–45.