

Сергій Банах,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри кримінального права та процесу і
правоохоронної діяльності,
декан юридичного факультету
Західноукраїнського національного
університету
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2300-1220>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

У статті досліджені питання організаційно-правових засад фінансового забезпечення органів прокуратури. На основі дослідження поглядів науковців щодо питання суті фінансового забезпечення діяльності правоохоронних органів, визначено фінансове забезпечення прокуратури як систему фінансових відносин, яка чітко регламентована державними та відомчими нормативними правовими актами.

Автор обґрунтував, що основними завданнями організації фінансового забезпечення є створення належних умов для ефективного функціонування органів прокуратури. Основним методом фінансового забезпечення органів прокуратури України визначено кошторисне фінансування, під яким розуміють виділення коштів на утримання установ, організацій, виконання певних програм і реалізацію заходів на підставі спеціального фінансового документа - кошторису.

Ключові слова: фінансування, фінансове забезпечення, прокуратура, кошторис, кошторисне фінансування.

Банах С.

Организационно-правовые аспекты фінансового обеспечения деятельности прокуратуры

В статье исследованы вопросы организационно-правовых основ фінансового обеспечения органов прокуратуры. На основании исследования взглядов ученых по вопросу сути фінансового обеспечения деятельности правоохранительных органов, определена сущность фінансового обеспечения прокуратуры как системы фінансовых отношений, которая четко регламентирована государственными и ведомственными нормативными правовыми актами.

Автор обосновал, что основными задачами организации фінансового обеспечения является создание условий для эффективного функционирования органов прокуратуры. Основным методом фінансового обеспечения органов прокуратуры Украины определено сметное финансирование, выделение средств на содержание учреждений, организаций, выполнение определенных программ и реализацию мероприятий на основании специального фінансового документа - сметы.

Ключевые слова: финансирование, фінансовое обеспечение, прокуратура, смета, сметное финансирование.

Banakh S.

Organizational and legal aspects of financial support of activities of the Prosecutor's Office

The article examines the issues of organizational and legal framework of financial support of the Prosecutor's Office. Based on the study of scientists' views on the essence of financial support for law enforcement agencies, the financial support of the Prosecutor's Office is defined as a system of financial relations, which is clearly regulated by state and departmental regulations.

The author substantiated that the main tasks of the organization of financial support are to create appropriate conditions for the effective functioning of the Prosecutor's Office. The main method of financial support of the Prosecutor's Office of Ukraine is defined as budget financing, which means the allocation of funds for the maintenance of institutions, organizations, implementation of certain programs and implementation of measures on the basis of a special financial document - budget.

The conclusions state that the correct organization of financial support is the key to the success of the Prosecutor's Office of Ukraine, allows to reduce costs and, accordingly, increase the efficiency of the Prosecutor's Office. Financial support for the activities of the prosecutor's office depends primarily on the financial capabilities of the state. The bodies

of the Prosecutor's Office of Ukraine are full-fledged subjects of financial relations, the participants of which are holders of legal rights and responsibilities and participate in the formation, distribution and use of the State Budget to perform their functions and ensure their own safety in professional activities.

Keywords: *financing, financial support, the Prosecutor's Office, estimate, estimated financing.*

Постановка проблеми. Ефективність діяльності будь-якої установи залежить в значній мірі від її матеріально-технічної бази і фінансового стимулювання праці працівників. Фінансування системи державних органів влади в необхідному обсязі є гарантією їх життєдіяльності, а також здатності ефективно вирішити завдання, які покладені на них державою та суспільством. Одним з важливих органів державного устрою країни, який доводить свою необхідність, затребуваність суспільством є прокуратура. Працівники цього правоохоронного органу виконують нелегке завдання підтримання законності та правопорядку в країні. Тому їх робота повинна мати належну фінансову винагороду, що дозволить уникнути появи у державних службовців бажання отримати додатковий незаконний заробіток.

Органи прокуратури як бюджетні установи не мають власних обігових коштів, а тому покриваються овитратиповністю зарахунок державного бюджету відповідно до методу кошторисно-бюджетного фінансування, що застосовуються в невиробничій сфері суспільства. Це означає, що умови фінансування органів прокуратури залежать від загальної економічної системи країни і можливостей державного бюджету.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, що стосуються фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності правоохоронних органів досліджували в своїх працях вітчизняні науковці М. Ільницький, І. Руколайніна, А. Субборт, А. Чубенко, Т. Колеснік, І. Голосніченко, В. Сухонос, Є. Шаблінта інші. Однак, недостатньо розробленою залишається проблема комплексного дослідження організаційно-правових засад фінансового забезпечення органів прокуратури.

Формування, становлення та вдосконалення системи фінансового забезпечення органів прокуратури України, набуває особливої актуальності в сучасних умовах, коли кризові явища в економіці, суспільному житті і політиці безпосередньо впливають на стан боротьби із злочинністю [1, с. 222].

Метою статті є комплексне дослідження організаційно-правових засад фінансового забезпечення органів прокуратури.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697- VII, прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому відповідним законодавством, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [2]. Єдність системи прокуратури забезпечується такими чинниками (рис.1.)

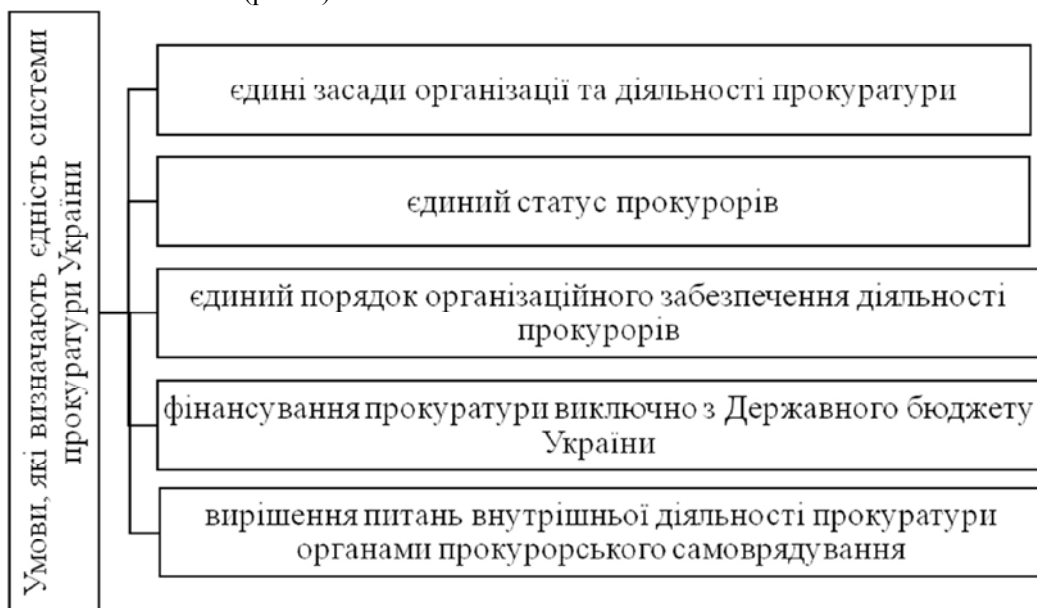


Рис.1. Умови, які визначають єдність системи прокуратури України відповідно до ст. 7 Закону України «Про прокуратуру»

Однією з перерахованих умов є фінансування прокуратури виключно з Державного бюджету України, з метою і в розмірі, що б забезпечило ефективність діяльності цього органу.

Поняттю «фінансування правоохоронних органів» у науковій літературі надавалося широке тлумачення воно охоплює всі етапи фінансового забезпечення, зокрема обчислення потреби в у фінансових ресурсах, їх витребування, отримання й розподіл, витрачання, облік, звітність і контроль [3, с. 16].

Під фінансовим забезпеченням розуміють систему заходів для вчасного й повного задоволення потреб органів прокуратури у грошових коштах. Це діяльність, яка здійснюється в межах фінансової системи держави в усіх її проявах та є формою участі в розподілі грошових коштів шляхом отримання фінансових ресурсів для наділення правоохоронних органів відповідними матеріально-технічними ресурсами [4, с. 845].

Фінансове забезпечення визначають як метод фінансового механізму, за допомогою якого формують і використовують фонди коштів і який характеризує зміст впливу фінансів на різні аспекти розвитку суспільства [5, с. 27].

За визначенням А. Суббота «фінансове забезпечення є передовсім джерелом ресурсів для підтримки та існування системи правоохоронних органів України, адже співвідношення між отриманим результатом (ефектом) і ресурсами, які витрачаються на його досягнення, визначає ефективність діяльності організації» [3, с. 16].

Фінансове забезпечення органів прокуратури, визначають як встановлений у законодавстві порядок наділення прокуратури грошовими коштами, необхідними для здійснення її функцій. Фінансування органів прокуратури доречно розглядати у двох площинах. Перша – це фінансування власне потреб органу як юридичної особи шляхом надання фінансових та матеріально-технічних ресурсів (утримання будинків, поточні витрати, оренда приміщень та інше). Друга – це фінансове забезпечення окремих працівників (заробітна платня тощо) [6, с. 228].

Отже, під фінансовим забезпеченням органів прокуратури можна розуміти систему фінансових відносин, яка чітко визначена державними та відомчими нормативними правовими актами. Це діяльність, яка здійснюється в межах фінансової системи держави в усіх її проявах та виступає формою участі в розподілі грошових коштів шляхом отримання фінансових ресурсів.

Зміст фінансового забезпечення органів прокуратури впливає з його мети, яку можна визначити, як наділення цих органів відповідними матеріально-технічними та фінансовими ресурсами, потрібними для ефективного виконання покладених на них функцій.

Основним завданням організації фінансового забезпечення є створення належних умов для ефективного функціонування органів прокуратури. Ефективність організації фінансового забезпечення передбачає наявність необхідних інструментів та дієвості їх впливу на окремі аспекти розвитку органів прокуратури України. До організаційних структур фінансового механізму відносять: правове регламентування, планування, організацію процесу фінансового забезпечення та контроль.

Законодавчі підстави діяльності прокуратури України визначено Конституцією України. Так, статтею 131 Основного Закону (із змінами, внесеними Законом України від 02.06.2016 № 1401) встановлено, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- підтримання публічного обвинувачення в суді;
- організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [7].

Правові засади організації і діяльності прокуратури України визначено Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697- VII. Відповідно до статті 2 Закону № 1697 на прокуратуру покладені такі функції:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України;
- нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

– нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [2].

Фінансове забезпечення діяльності органів прокуратури України має складну структуру, елементами якої є: чітке визначення джерела фінансування (державний бюджет); форми фінансування; методи та інструменти акумуляції фінансових надходжень та їх вкладення у відповідні програми й напрями діяльності органів прокуратури України; методи та інструменти контролю використання бюджетних коштів, включаючи оцінку ефективності їх використання тощо. При цьому мають бути врахованими й рівні регулювання – державний, регіональний, місцевий.

Фінансове забезпечення органів прокуратури розглядають як конкретну правову форму реалізації розподільної функції фінансових відносин між державою і ними. В цьому значенні фінансове забезпечення органів прокуратури можна розуміти як фінансову категорію, яка відображає зміст фінансових відносин в системі: держава – Офіс Генерального прокурора України – обласні прокуратури – окружні прокуратури.

Основним методом фінансового забезпечення органів прокуратури України є кошторисне фінансування, під яким розуміють виділення коштів на утримання установ, організацій, виконання певних програм і реалізацію заходів на підставі спеціального фінансового документа – кошторису. Принципами реалізації кошторисного фінансування здійснюється є: плановість, цільовий характер, виділення коштів залежно від фактичних показників, підзвітність [8, с.95].

Функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності прокуратури здійснюються Офісом генерального прокурора. Видатки на здійснення прокурорсько-слідчої діяльності прокуратури здійснюються Офісом генерального прокурора за КПКВК0901010 «Здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовка та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури» [9].

Інформацію про використання Офісом генерального прокурора коштів на забезпечення прокурорсько-слідчої діяльності у 2018–2020 роках наведено на рис 2.

Як видно з рисунку видатки державного бюджету на забезпечення прокурорсько-слідчої діяльності щороку збільшувалися. Так видатки у 2020 році в порівнянні з 2019 зросли на 38097,3 тис. грн., а в порівнянні з 2018 роком – на 208703 тис. грн.



Рис.2. Використання Офісом генерального прокурора коштів на забезпечення прокурорсько-слідчої діяльності у 2018–2020 роках [Розроблено автором за даними 10,11]

Необхідно зазначити, що фінансування органів прокуратури щорічно зростає. Однак до теперішнього часу спостерігається недостатнє фінансування, що істотно ускладнює виконання органами прокуратури покладених на них функцій. На законодавчому рівні встановлено вимогу про необхідність визначення у державному бюджеті видатків на фінансування органів прокуратури не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення її повноважень відповідно до закону, а також обов'язок щодо гарантування достатнього рівня соціального забезпечення прокурорів[6, с.229].

Закономірність та неминучість зв'язку між належним виконанням органів прокуратури функцій та рівнем фінансування постійно підкреслюється науковцями. Запорукою успіху в діяльності органів прокуратури є класична, загально визнана тріада органічно поєднаних складових: кадрів; фінансового і матеріально-технічного забезпечення; чіткої організації роботи й ефективного управління [12, с. 6].

Вважаємо, що не зовсім доцільно стверджувати, що збільшення обсягів фінансування приведе до покращення ефективності діяльності органів прокуратури та їх здатності забезпечити виконання покладених на них функцій. Збільшення обсягів фінансування повинно супроводжуватися диференціацією фінансових ресурсів. Збільшення витрат доцільне лише за тими напрямками, які здатні забезпечити ефективність, під якою в даному контексті можна розуміти підвищення результативності діяльності у вирішенні поставлених завдань.

Особливістю організаційних засад фінансового забезпечення є те, що таке забезпечення регулюють норми адміністративного права, а, отже, воно є предметом адміністративно-правового регулювання і за своїм змістом полягає у реалізації адміністративних рішень. З цього можна зробити висновок, що суб'єкти, покликані займатися організацією фінансового забезпечення органів прокуратури України, виступають у ролі носіїв адміністративних повноважень щодо об'єктів, на які поширюється їх владний вплив. А відносини, які виникають між ними, будуються за принципом «влади – підкорення» [13, с. 173].

Висновки. Резюмуючи викладене вище, вважаємо за необхідне виокремити такі результати проведеного дослідження. Правильна організація фінансового забезпечення є запорукою успіху діяльності прокуратури України, дає змогу зменшити витрати, а відповідно – підвищити ефективність діяльності прокуратури. Фінансове забезпечення діяльності органів прокуратури залежить насамперед від фінансових можливостей держави. Органи прокуратури України є повноправними суб'єктами фінансових правовідносин, учасники яких є носіями юридичних прав та обов'язків і беруть участь у формуванні, розподілі та використанні коштів Державного бюджету для виконання покладених на них функцій та забезпечення власної безпеки у професійній діяльності.

Список використаних джерел

1. Ільницький М. С. Організація фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ України. *Форум права*. 2009. №1. С. 222-230.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 28.11.2020).
3. Субот А. І. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення правоохоронних органів як складові їх безпечної діяльності. *Віче*. 2012. №24. С. 16-18.
4. Руколайніна І. Є. Матеріально-технічне та фінансове забезпечення правоохоронців. *Форум права*. 2013. № 1. С. 844-848.
5. Буздуган Я. Поняття, принципи, форми фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні. *Віче*. 2008 №9-10. С. 26-28.
6. Шаблін Є. І. Належне фінансування як гарантія незалежності прокуратури України: актуальні проблеми. *Публічне право*. № 2 (26). 2017. С. 227–235.
7. Конституція України. Станом на 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 18.11.2020).
8. Пігуль Н. Г., Люта О. В. Особливості реалізації фінансового механізму бюджетних установ. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Економіка»*. 2010. № 2(44). С. 94-101.
9. Про Державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15.12.2020. № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> (дата звернення: 25.11.2020).
10. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених генеральній прокуратурі України на здійснення прокурорсько – слідчої діяльності, підготовки та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури. Рахункова Палата України. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/7-2_2020/Zvit_7-2_2020.pdf (дата звернення: 28.04.2020).
11. Результати оцінки ефективності бюджетної програми за 2020 рік. URL: file:///F:/Робота%202020/Стаття_прокуратура/Scan_20210225_120814.pdf (дата звернення: 09.11.2020).
12. Литвак О. М., Шумський П. В. Проблеми реформування органів прокуратури. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. №1. С. 5-12.

13. Шевчук В.А. Окремі аспекти організації фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів Державної податкової служби України. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 3. С. 172–176.

References

1. Ilnytskyi, M. S. (2009). Orhanizatsiia finansovoho ta materialno-tekhnichnoho zabezpechennia orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy [Organization of financial and logistical support of the bodies of internal affairs of Ukraine]. *Forum prava – Law Forum*, 1, 222-230 [in Ukrainian].
2. *Zakon Ukrainy Pro prokuraturu 14 zhovnia 2014 roku № 1697-VII*[Law of Ukraine on the Prosecutor's Office from October 14 2014, №1697-VII]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> [in Ukrainian].
3. Subbot A. I.(2012). Finansove ta materialno-tekhniche zabezpechennia pravookhoronnykh orhaniv yak skladoviyikh bezpechnoi diialnosti [Financial and logistical support of law enforcement agencies as components of their safe operation]. *Viche-Chamber*, 24, 16-18 [in Ukrainian].
4. Rukolainina, I. Ye. (2013). Materialno-tekhniche ta finansove zabezpechennia pravookhorontsiv [Logistics and financial support of law enforcement]. *Forum prava – Law Forum*, 1, 844-848 [in Ukrainian].
5. Buzduhan, Ya. (2008). Poniattia, pryntsypy, formy finansovoho zabezpechennia okhorony zdorovia v Ukraini [Concepts, principles, forms of financial provision of health care in Ukraine]. *Viche – Viche*, 9-10, 26-28 [in Ukrainian].
6. Shablin, Ye. I. (2017). Nalezhne finansuvanniaya kharantiia nezalezhnosti prokuratury Ukrainy: aktualni problem [Adequate funding as a guarantee of the independence of the Prosecutor's Office of Ukraine: current issues]. *Publichne pravo – Public law*, 2 (26), 227–235 [in Ukrainian].
7. *Konstytutsiia Ukrainy* [The Constitution of Ukraine].(2020 January 01). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> [in Ukrainian].
8. Pihul, N. H., & Liuta, O. V. (2010). Osoblyvosti realizatsii finansovoho mekhanizmu biudzhetykh ustanov [Features of realization of the financial mechanism of budgetary institutions]. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Seriya: «Economika» – Bulletin of the Academy of Customs Service of Ukraine. Series: «Economics»*, 2(44), 94-101[in Ukrainian].
9. *Zakon Ukrainy Pro Derzhavnyi biudzhety Ukrainy na 2021 rik 15 hrudnia 2021 №1082-IX*[Law of Ukraine On the State Budget of Ukraine for 2021 from December 15 2020, №1082-IX]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> [in Ukrainian].
10. *Zvit pro rezultaty audytu efektyvnosti vykorystannia biudzhetykh koshtiv, vydilyenykh heneralnii prokuraturi Ukrainy na zdiisnennia prokurorsko – slidchoi diialnosti, pidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii kadrov prokuratury* [Report on the results of the audit of the effectiveness of the use of budgetary funds issued by the General Prosecutor's Office of Ukraine on the results of the prosecutor's office – slidchoi diialnosti, training and qualification of the staff of the Prosecutor's Office]. *Rakhunkova Palata Ukrainy*. Retrieved from https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/7-2_2020/Zvit_7-2_2020.pdf [in Ukrainian].
11. *Rezultaty otsinky efektyvnosti biudzhetnoi prohramyza 2020 rik* [Results of the evaluation of the effectiveness of the budget program for 2020]. Retrieved from file:///F:/Robota%202020/Stattia_prokuratura/Scan_20210225_120814.pdf [in Ukrainian].
12. Lytvak, O. M., & Shumskyi, P. V. (2012). Problemy reformuvannia orhaniv prokuratury [Problems of reforming the prosecutor's office]. *Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy – Bulletin of the National Academy of the Prosecutor's Office of Ukraine*, 1, 5-12 [in Ukrainian].
13. Shevchuk, V.A. (2012). Okremiaspektyorhanizatsiifinansovohotamaterialno-tekhnichnohozabezpechenniaorhanivDerzhavnoipodatkovoislužbyUkrainy[Some aspects of the organization of financial and logistical support of the State Tax Service of Ukraine.]. *Chasopys Kyivskoh ouniversytetu prava – Journal of Kyiv University of Law*, 3, 172–176[in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 10.12.2020.