

*Литовка В. М.,**старший викладач кафедри організації роботи та управління в органах прокуратури
Національної академії прокуратури України*

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ФІНАНСОВОЇ ПРОКУРАТУРИ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ

Анотація. Здійснено історико-правовий аналіз формування та розвитку інституту фінансової прокуратури на території українських земель в різні історичні періоди. Особлива увага звертається на законодавче регламентування, структурну організацію та кадрове забезпечення органів фінансової прокуратури.

Ключові слова: фінансова прокуратура, захист матеріальних інтересів, представництво, прокурорський нагляд, бюджет.

Постановка проблеми. Актуальність історико-правових досліджень інституту фінансової прокуратури суттєво зростає на сучасному етапі розвитку України. Значною мірою це зумовлено необхідністю реформування прокуратури України. Його метою повинно стати вироблення засад та механізмів, які нададуть прокуратурі можливість виконувати лише ті функції, що характерні для даного інституту у правових державах. У зв'язку з цим цікавий досвід представляє дослідження інституту фінансової прокуратури, її структури, правового та кадрового забезпечення, обсягу виконуваних функцій.

Аналіз досліджень і публікацій. Для проблематики вивчення формування та діяльності фінансових прокуратур характерною є відсутність детальних історико-правових досліджень у цій сфері. Переважна кількість українських учених-правознавців зосереджують свою увагу на вивченні питання становлення та розвитку прокуратури на території українських земель у складі Російської імперії. І лише окремі вітчизняні вчені-правознавці, зокрема В. Кульчицький, І. Бойко та М. Никифорак зосередили свою увагу також на аналізі питання формування та діяльності фінансової прокуратури [4; 7].

Серед наукових праць історії становлення та розвитку інституту фінансової прокуратури в Галичині у складі Австрії та Австро-Угорщини варто відзначити, зокрема, праці В. Барвінського, М. Возняка, В. Левицького, М. Лозинського, О. Сухого, в яких автори аналізують національні, соціально-економічні та правові процеси в Галичині у період з 1772 р. до 1918 р.

В процесі дослідження історії перебування Галичини у складі Австрії та Австро-Угорщини привертає увагу праця О. Кондратюка і П. Лепісевича.

Метою даної статті є проведення історико-правового аналізу формування інституту фінансової прокуратури на території українських земель в різні історичні періоди, а також розвитку правозахисної діяльності прокуратури в сфері захисту публічних фінансів, як одного з провідних напрямів нагляду органів прокуратури сьогодення, який повинен сприяти належному рівню ефективності цільового використання бюджетних коштів.

Виклад основного матеріалу. Одним із основних завдань діяльності органів прокуратури незалежної України є представництво та захист фінансових інтересів держави. Створення механізму ефективного захисту цих інтересів та його постійне вдосконалення є запорукою успішної діяльності такого механізму та виконання покладених на нього функцій. Водночас таке вдосконалення немислиме без урахування позитивного історико-правового досвіду вітчизняного державотворення, у тому числі і щодо представницької функції органів прокуратури та захисту фінансових інтересів держави заходами прокурорського реагування. У даному аспекті цінний досвід надає аналіз та вивчення організації і діяльності фінансових прокуратур, які існували на території українських земель у складі Австрії, Австро-Угорщини, Польщі, Румунії тощо.

Діяльність фінансових прокуратур як органів для захисту матеріальних інтересів держави в австрійських судах усіх інстанцій розпочалася у 1851 році.

Діяльність фінансових прокуратур як органів для захисту матеріальних інтересів держави в австрійських судах усіх інстанцій розпочалася у 1851 році. Місцями знаходження фінансових прокуратур були визначені: Відень, Лінц, Зальцбург, Грац, Клагенфурт, Лайбах, Трієст, Інсбрук, Прага, Брюнн, Львів (для Галичини) і Чернівці (для Буковини). До 1867 року компетенція галицької фінансової прокуратури у Львові (створена у 1852 р.) поширювалась і на територію Буковини.

31 грудня 1867 року (після повідомлення в офіційному урядовому віснику) розпочала свою діяльність фінансова прокуратура у Чернівцях. Вона підпорядковувалася міністерству фінансів Австрії і крайовій фінансовій дирекції.

Очолював крайову фінансову прокуратуру фінансовий прокурор. На нього покладалось загальне керівництво службовими справами прокуратури, розподіл справ серед підлеглих чиновників, контроль за правильністю ведення справ, документації, контроль за дотриманням термінів розгляду справ.

Чисельність штату, ранг службовців визначалися статусом прокуратури. Так, наприклад, у 1908 році до її складу входили 3 фінансові радники, 3 фінансові секретарі, 2 ад'юнкти та ряд допоміжних службовців. У 1913 році штат фінансової прокуратури був дещо видозмінений. До нього входили: фінансовий прокурор, старший фінансовий радник, 2 фінансові радники, 2 фінансові секретарі, 1 ад'юнкт, директор і ад'юнкт загального відділу.

Вперше функції фінансової прокуратури були визначені такими: судове представництво; вироблення правових висновків; участь у реалізації правових актів, що стосувались державного майна та фондів, які до них прирівнювались.

Досить детальне уявлення про основні напрями діяльності крайової фінансової прокуратури може дати аналіз справ, серед яких основну масу становлять справи про захист інтересів державних відомств, православного релігійного фонду в земельних та інших конфліктах із сільськими громадами та окремими громадянами. Часто ці справи стосувалися вимог виплати компенсацій за отримані пошкодження внаслідок нещасних випадків.

Предметом обстеження з боку фінансової прокуратури був порядок управління і використання коштів із благодійних фондів: імені Рудковських, Н. Іліса, В. Репти.

Для служби в фінансовій прокуратурі встановлювався ряд вимог до кандидатів. Обов'язковими з них були успішне складання трьох державних іспитів, визначених Міністерством фінансів. Службовці прокуратури були зобов'язані додержуватися законів і розпоряджень, які видавалися у різних галузях управління. В разі потреби вимагалося і знання зарубіжного законодавства. У великому державному механізмі прокуратура була лише допоміжною юридично-технічною силою через свій малочисельний штат та відносно невизначений статус.

Діяльність фінансової прокуратури у Чернівцях припинилася у 1918 р.

Правонаступницею австрійської фінансової прокуратури стала створена Декретом від 7 лютого 1919 р. Генеральна Прокуратура Речіпосполитої Польської, яка мала спеціальну мету: «правовий захист і представництво приватно-правових і публічних інтересів Держави та правових інтересів, що мали перебувати під правовим захистом на рівні зі Скарбом Держави, а також надання юридичних порад та роз'яснень за завданнями державних органів та інституцій».

Генеральна Прокуратура Речіпосполитої Польської була наділена повноваженнями, обумовленими її завданнями та метою:

1) здійснювати судовий захист по справам та брати участь у вирішенні юридичних спорів, що стосувалися приватно-правових і майнових інтересів держави та правових інтересів, що дорівнювалися за значенням до Державного Скарбу;

2) представляти у суді публічні інтереси в тих випадках, коли, за відсутності іншого спеціального органу, Генеральна Прокуратура була уповноважена представляти державну Владу;

3) «представляти правові і майнові інтереси Скарбу Держави та правові інтереси, що мали цінність нарівні з Державним Скарбом, а також інтереси державної адміністрації перед судами і адміністративними органами у будь-яких цивільних справах, як спірних, так і неспірних». Представництво Генеральна Прокуратура «мала здійснювати у випадках, якщо таке було доручене їй адміністративною владою, покликаною наглядати або захищати інтереси однієї з сторін або окремої гілки державної адміністрації». У випадках колізії між «інтересами Скарбу Держави» і іншими державними інституціями, Генеральна Прокуратура повинна була представляти інтереси Скарбу;

4) надавати правові висновки по справам, що стосувалися правових і майнових інтересів Держави та інтересів державної адміністрації;

5) сприяти при укладанні правових договорів та складанні правових актів і документів в справах, що «стосова-

лися приватно-правових та майнових інтересів Держави, а також правових інтересів, що дорівнювалися до інтересів Скарбу»;

6) за дорученням Ради Міністрів або окремих Міністерств надавати оцінку проектам законів і загальнообов'язковим розпорядженням центральних органів державної влади стосовно питань загальноправових, організаційних і законодавчої техніки, які «стосувалися приватно-правових, майнових та адміністративно-правових інтересів Держави».

Скарб Держави складався з: 1) податків, мита, зборів, надр і лісів державних, рухомого і нерухомого майна, державних підприємств, інституцій і закладів та інших засобів ведення державного господарства; 2) відумерлої спадщини; 3) прав територіальних, кордонів, приватно-правових і майнових притязань та прав, що виникли з міжнародних актів та договорів; 4) коштів, що складаються зі штрафів, накладених у адміністративному та судовому порядку, мита і зборів, сплачених за допомогу державних органів, та інших коштів, сплачених на користь держави; 5) будь-якого рухомого і нерухомого майна, що знаходилося у розпорядженні державних органів, зокрема, фондів, інституцій, підприємств і закладів, які повністю або частково належали державі, повністю або частково фінансувалися державою, або гарантом яких (в плані фінансової і майнової відповідальності) виступала держава, або в яких держава мала фінансові інтереси; 7) фондів, що знаходилися у державному розпорядженні; Генеральна Прокуратура мала право втручатися і в інших випадках, передбачених законом.

Державні органи, інтереси яких представляла Генеральна Прокуратура, мали вносити кошти до бюджету на рахунок Генеральної Прокуратури. Підрозділ Прокуратури отримував з бюджету кошти на витрати в ході розгляду спорів у суді та у випадках наказного провадження.

Паралельно Буковині, фінансові прокуратури в 1852-1918 роках існували і на Галичині під час її перебування у складі Австрії та Австро-Угорщини. Компетенція Галицької фінансової прокуратури включала в себе захист майнових та пов'язаних з ними інтересів австрійської, а згодом і австро-угорської монархії.

Н.Ю. Панич в своїх дослідженнях оцінює діяльність Галицької фінансової прокуратури на території Королівства Галичини та Лодомерії як таку, що здійснювалася в основному на високому рівні з досконалим правовим регулюванням її діяльності [8, с. 16].

Інститут фінансової прокуратури на Буковині у складі Румунії (1918-1940 рр.) не отримав такого розвитку, як у Австро-Угорщині. Встановлення румунської влади на Буковині вимагало негайного врегулювання питання про законодавчу уніфікацію діяльності органів прокуратури старого королівства (румунської держави до приєднання нових територій у 1918 р.) та новоприєднаних територій [6, с. 104].

Прокуратура Румунії після судової реформи 1924 р. була організована на основі принципу ієрархічної підлеглості та єдності, включалася до судової гілки влади, але мала при цьому свою особливу організацію, будучи незалежною від судових установ, при яких вона створювалася. На інститут прокуратури покладалася захист державних інтересів, громадського порядку та інтересів осіб, які не

могли самі себе захистити (непрацездатних, інвалідів). Фінансова прокуратура наділялася також правом загального нагляду та контролю за органами влади, які входили до територіальної юрисдикції судових установ, при яких вони були створені.

При прийнятті на роботу враховувався не лише професіоналізм, але й «благонадійність». Компетенція фінансової прокуратури охоплювала захист майнових та пов'язаних з ними інтересів держави, представництво інтересів держави при вирішенні правових спорів і судове представництво у справах, предметом розгляду яких виступало державне майно та прирівняні до нього фонди.

Румунські органи прокуратури припинили свою діяльність на Буковині у червні 1940 р.

Висновки. З огляду на вищевикладене, необхідно підкреслити позитивний досвід функціонування фінансових прокуратур, який не втратив своєї актуальності і сьогодні. Варті уваги та запозичення, зокрема, вимоги щодо професійної підготовки працівників прокуратури, більшість яких була докторами права і для отримання посади у фінансовій прокуратурі відбували практику та здавали теоретичні екзамени. Також необхідним для запозичення є досвід з питань матеріального забезпечення працівників цього органу, високий рівень якого стимулював якісне виконання ними своїх функцій.

Література:

1. Возняк М. Як пробудилося українське народне життя в Галичині за Австрії. – Львів : З друкарні видавничої спілки «Діло», 1924. – 180 с.
2. Сухий О. Галичина: між Сходом і Заходом. Нариси історії XIX – початку XX ст. – Львів : Львівський державний університет імені Івана Франка: Інститут українознавства ім. І. Крип'якевича НАН України, 1997. – 204 с.
3. Кондратюк О.В., Лепісевич П.М. Галичина в XIX ст.: соціально-економічне, правове та внутрішньополітичне становище. – Львів : Видавництво Апріорі, 2004. – 60 с.
4. Кульчицький В.С. Державний лад і право в Галичині (в другій

половині XIX – на початку XX століття). – Львів : Львівський ордену Леніна державний університет імені Івана Франка. – 1966 р. – 62 с.

5. Кульчицький В.С., Бойко І.Й., Настасяк І.Ю., Мікула О.І. Апарат управління Галичиною в складі Австро-Угорщини. – Львів : Тріада плюс, 2002. – 88 с.
6. Никифорак М.В. Державний лад і право на Буковині в 1774 – 1918 рр. – Чернівці : Рута, 2000. – 280 с.
7. Никифорак М.В. Фінансова прокуратура Буковини у 1867-1918 рр. // Право України. – 2001. – № 1 – С. 133-134.
8. Становлення та розвиток інституту прокуратури в Галичині у складі Австрії і Австро-Угорщини (1849-1918 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук / Н.Ю. Панич ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2009. – 16 с.
9. Торончук І.Ж. Інститут прокуратури на Буковині у складі Румунії (1918-1940 рр.) // Держава і права. – Випуск № 49. – С. 104.

Литовка В. Н. Становление и развитие института финансовой прокуратуры на территории земель Украины

Аннотация. Осуществлен историко-правовой анализ формирования и развития института финансовой прокуратуры в разные исторические периоды на территории украинских земель. Особое внимание обращается на законодательное регламентирование, структурную организацию и кадровое обеспечение органов финансовой прокуратуры.

Ключевые слова: финансовая прокуратура, защита материальных интересов, представительство, прокурорский надзор, бюджет.

Litovka V. Formation and development of the financial institution prosecutors in the Ukrainian lands

Summary. In the article made a historical analysis of the formation and development of the financial prosecutor's office in the Ukrainian lands in different historical periods.

Key words: Financial Prosecutor, the defense of material interests, representation, prosecutor supervision, budget.