

Г.В. Кравчук, д.е.н., проф.
О.Г. Гончаренко, д.е.н., доц.
Академія Державної пенітенціарної служби

ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Сучасні економічні та соціальні проблеми в країні відображуються на усіх напрямках функціонування держави та усіх її ланок. Зокрема, за рахунок відсутності стабільного розвитку виробничого сектору економіки та високого рівня мінізації, відбувається негативний вплив на надходження коштів до державного та місцевих бюджетів. Кримінально-виконавча система України, згідно чинного законодавства, фінансується за рахунок загального та спеціального фондів Державного бюджету України, але враховуючи загальні тенденції обмеженості покриття витрат на утримання об'єктів такого типу постає питання щодо оптимізації рівня фінансування всієї системи. Формування необхідної системи фінансування закладів кримінально-виконавчої системи є актуальним завданням сьогодні, оскільки рівень фінансових витрат на забезпечення утримання засуджених в країні є доволі вкрай низьким та не відповідає світовим стандартам. Світовий досвід фінансового забезпечення закладів виконання покарання, свідчить про доцільність перекадання цих видатків держави на спеціальні фонди, які формуються за рахунок здійснення виробничої діяльності через використання праці самих засуджених, які виробляють конкурентоспроможну продукцію з подальшою її реалізацією. Саме питання оптимального розподілу джерел фінансування закладів кримінально-виконавчої системи вирішується у даній статті.

Ключові слова: фінанси; фінансове забезпечення; загальний фонд; спеціальний фонд; витрати бюджету; оптимізація структури фінансового забезпечення; кримінально-виконавча система; Державна пенітенціарна служба України.

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Сучасний етап соціально-економічного стану України характеризується значною кількістю невирішених проблем щодо державного регулювання і фінансування. Одними з головних функцій держави, визначених Конституцією є забезпечення соціальних, економічних потреб та захисту населення, тобто тих, що вимагають здійснення бюджетного фінансування за рядом напрямків. Державні видатки – сукупність фінансових відносин з приводу використання державних фондів грошових ресурсів із метою фінансування соціально-економічного розвитку держави.

Аналіз останніх публікацій по проблемі. Проблеми фінансово-економічного забезпечення кримінально-виконавчої системи нажалу у наукових працях вітчизняних економістів практично не висвітлювалися, оскільки до останнього часу питання даної системи вважалися закритими для дослідження. Після введення у дію Закону України «Про пробацію», який визначив її як систему наглядових та соціально-виховних заходів, що застосовуються за рішенням суду та відповідно до закону до засуджених, виконання певних видів кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинуваченого[1], відбулися зміни у ставленні до питання фінансово-економічного забезпечення засуджених, які знаходяться у місцях позбавлення волі та відбувають покарання через органи пробації. Питання фінансово-економічної ефективності функціонування кримінально-виконавчої системи розглядалися у працях вітчизняних вчених О.Г. Гончаренко [8, 9], І.Жук та [10], О.Неживець [11], О.Северова [12] та інших. Але дані наукові праці не відображують сам процес фінансування кримінально-виконавчої системи за рахунок коштів спеціального та загального фонду Державного бюджету, а також не відзначають обґрунтованість обсягів фінансування та кількості засуджених, що відбувають покарання, а також якості їх утримання, що відзначено у частині другій Європейських пенітенціарних правил (рекомендація № R (2006) 2 Комітету Міністрів держав-учасниць).

Формування цілей дослідження полягає у здійсненні дослідження щодо специфіки фінансово-економічного забезпечення кримінально-виконавчої системи та розподіл ресурсів за джерелами та статтями витрат на утримання засуджених.

Викладення основних результатів та їх обґрунтування. Аналізуючи характер і спрямованість діяльності держави у напрямку реалізації соціальної політики, слід відзначити один з найбільш вагомих аспектів її спрямування – забезпечення правоохоронної політики, яка згідно законодавства виражає та забезпечує захист прав і законних інтересів громадян України від злочинних посягань. Дані норми регламентуються ст.3 Конституції України, у якій зазначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Виходячи з цього, виникає логічна необхідність функціонування системи державних і громадських органів з охорони інтересів народу від злочинних посягань, виконання заходів державного примусу до осіб, які їх вчинили, а також заходів з попередження злочинів, що і формує кримінально-виконавчу систему України. Оскільки кримінально-виконавча система, згідно економічного підходу – це діяльність установ виконання покарань щодо надання всієї сукупності послуг, пов'язаних з виконанням покарань, утримання під вартою осіб підозрюваних, звинувачених і засуджених у межах правового поля (Конституції України, бюджетного, цивільного, податкового і кримінально-виконавчого законодавства) [1, 2, 3–7], то виникає питання про необхідність її фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України.

Враховуючи фінансово-економічну кризу в якій знаходиться Україна, саме бюджетні видатки стають вагомим інструментом регулювання соціально-економічних процесів у суспільстві, оскільки саме від здійснення бюджетного фінансування залежить перерозподіл значної частини ВВП та реалізація діяльності держави спрямованої на виконання кримінальних покарань.

Відповідно до ст.51 Кримінального кодексу України передбачено 12 видів покарань, виконанням яких займаються певні органи (установи), сукупність яких і складає кримінально-виконавчу службу. Загальна структура, чисельність та організація діяльності кримінально-виконавчої служби регламентується Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [2]. Відповідно до даного Закону структура кримінально-виконавчої служби представлена:

- органами виконання покарань (Державний департамент України з питань виконання покарань, його територіальні органи, управління, кримінально-виконавча інспекція, тобто до органів виконання покарань законодавець відносить такі організації, які перш за все здійснюють управлінські та адміністративно-господарські функції);
- установами виконання покарань (арештні доми, кримінально-виконавчі установи, спеціальні виховні установи (виховні колонії);
- Державною виконавчою службою, яка не є ні органом, ні установою виконання покарань, але відповідає за виконання кримінальних покарань у вигляді штрафу та конфіскації майна.

Головними ознаками органів та установ виконання покарань є: виключний характер діяльності – виконання покарань; здійснення визначених функцій – управлінських та адміністративно-господарських (органи виконання покарань) та виконавчо-розпорядницьких (установи виконання покарань). Наведені аргументи підтверджують необхідність фінансування даної сфери за рахунок видатків Державного бюджету.

Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет» [3–7] у розписі видатків відзначається фінансування видатків на утримання Державної пенітенціарної служби України. Розпис видатків передбачає фінансування за чотири напрямки, зокрема:

- керівництво та управління у пенітенціарній сфері;
- виконання покарань установами і органами пенітенціарної служби;
- будівництво (придбання) житла для осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України;
- підготовка робітничих кадрів у професійно-технічних закладах соціальної адаптації при установах виконання покарань.

Для визначення обсягів бюджетного фінансування даної сфери необхідно розглянути динамку її фінансового забезпечення за останні роки (табл.1)

Таблиця 1

Фінансування Державної пенітенціарної служби України за 2012–2016 рр.

| Показник | 2012 р. | 2013 р. | 2014 р. | 2015 р. | 2016 р. |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|
| 3606000 Державна пенітенціарна служба України, млн. грн. | 2843,3 | 2896,5 | 2883,4 | 2962,3 | 3513,6 |
| Базисний темп росту, % | * | 101,9 | 101,4 | 104,2 | 123,6 |
| Загальний розмір Державного бюджету, млн. грн. | 413605,3 | 419843,8 | 441587,1 | 581760,8 | 581760,8 |
| Базисний темп росту, % | * | 101,5 | 106,8 | 140,7 | 140,7 |
| Рівень фінансування видатків Державної пенітенціарної служби України, % | 0,687 | 0,690 | 0,653 | 0,509 | 0,604 |

Виконання державою її функцій залежить від рівня їх фінансування та ефективності використання виділених коштів. Аналіз структури видатків бюджету, а саме частки видатків на виконання кожної функції держави у їх загальній сумі дає змогу визначити, які функції є пріоритетними на кожному етапі соціально-економічного розвитку країни.

Видатки державного бюджету України за останні 5 років зросли на 168155,5 млн. грн., тобто з 413605, млн. грн. у 2012 році до 581760,8 млн. грн. у 2016 році. Видатки державного бюджету України збільшувалися з кожним роком. З 2012р. до 2016р. видатки державного бюджету збільшилися на 140,7 %.

Згідно наведених даних можна зробити висновки про низький рівень бюджетного фінансування кримінально-виконавчої системи за останні п'ять років. Фінансування видатків на кримінально-виконавчу систему зріс з 2012р. до 2016р. на 670,3 млн. грн., тобто з 2843,3 млн. грн. у 2012 р. до 3513,5 млн. грн. у 2016р. Крім того слід відзначити, що при наявних тенденціях загального нарощення видатків Державного бюджету за період 2012-2016рр., збільшення фінансування кримінально-виконавчої системи відбувається набагато ними темпами. Так збільшення загального розміру видатків Державного бюджету становить до базисного 2012р. відповідно по роках 101,5 %, 106,8 %, 140,7 %, а збільшення фінансування кримінально-виконавчої системи відбувається за базисними темпами 101,9 %, 101,4 %, 104,2 % та 123,6 %, тобто не синхронізується зі збільшенням загальних видатків, а є нижчим приблизно на 20 %.

Емпірне зображення рівня фінансування кримінально-виконавчої системи свідчить про його низький рівень (рис.1).



Рис. 1. Динаміка зміни рівня фінансування кримінально-виконавчої системи України за 2012–2016 рр.

Максимальний рівень фінансування дана система отримала у 2014 році на рівні 0,69 % від загального обсягу видатків Державного бюджету України, а мінімальний у 2015р. на рівні 0,509 %. Так загальний рівень фінансування складає у середньому близько 0,6% від загального розміру видатків Державного бюджету України, що свідчить про недостатність фінансового забезпечення даної системи, оскільки фінансує лише 24,5–44,0 % від нормативної потреби. Крім того, у зв'язку з невиконанням державних бюджетів, мали місце факти фінансування установ кримінально-виконавчої системи в обсягах, менших ніж було передбачено у бюджетах за 2012–2016 рр.

Незадовільне бюджетне фінансування не дозволяє створити необхідні умови утримання засуджених, призводить до невиконання установами своїх фінансових зобов'язань та зростання кредиторської заборгованості. В умовах незадовільного бюджетного фінансування на покращання умов утримання засуджених значною мірою може впливати виробничо-господарська діяльність підприємств установ виконання покарань та отримання достатніх доходів від працевикористання засуджених (щорічно доходи від працевикористання становлять 25–30 % від бюджету системи).

Для виявлення проблем у формуванні бюджетних видатків на утримання системи необхідно відзначити специфіку бюджетного процесу. Бюджетне фінансування будь-якої сфери згідно з Бюджетним кодексом України складається з двох фондів: загального та спеціального. До загального фонду відносять кошти, що призначені для реалізації загальних функцій, а до спеціального - кошти, що мають конкретне призначення, у тому числі позабюджетні кошти бюджетних установ та організацій. Розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно Бюджетним кодексом та законом про Державний бюджет України і є необхідними для формування.

Складовими як загального, так і спеціального фонду бюджетного фінансування кримінально-виконавчої системи є видатки споживання (оплата праці, комунальні послуги, енергоносії) та видатки розвитку. Особливостями формування видатків споживання кримінально-виконавчої системи є

визначення розміру видатків бюджету, які забезпечують поточне функціонування даної системи, у тому числі установ виконання покарання. В той час як видатки розвитку, які отримує кримінально-виконавча система передбачають фінансове забезпечення наукової, інвестиційної діяльності, зокрема фінансове забезпечення капітальних вкладень виробничого й невиробничого призначення. Для відзначення структури формування загального та спеціального фондів фінансування кримінально-виконавчої системи визначимо їх структуру за останні п'ять років (табл. 2).

Аналізуючи структуру фінансування (рис. 1) кримінально-виконавчої системи за загальним та спеціальним фондами слід відзначити значне переважання бюджетних видатків за загальним фондом, питома вага якого становить близько 95 % від загального обсягу фінансування. Так у 2012 р. за рахунок загального фонду було профінансовано 94,26 % усіх витрат на утримання кримінально-виконавчої системи, що становить 2680 млн. грн. Формування загального фонду фінансування кримінально-виконавчої системи не має чіткого вектору, оскільки його питома вага у 2013 р. знижується до 94,08 % при збільшенні фінансування в абсолютному значенні на 45,1 млн. грн. або на 1,68 %, а у 2014 р. відбувається зниження як питомої ваги до рівня 93,74% так і абсолютного розміру фінансування на 22,1 млн. грн. У 2015 р. при значному абсолютному збільшенні загального фонду фінансування на 70,9 млн. грн. відбувається зниження питомої ваги цього фонду у загальному обсязі фінансування до 93,64 %. Максимальне збільшення фінансування системи спостерігається у 2016 р. оскільки у державний бюджет на цю статтю видатків закладено на 559 млн. грн. більше ніж у попередньому 2015 р. та питома вага видатків у загальному обсязі фінансування вже становить 94,86 %.

Таблиця 2

Структура бюджетного фінансування кримінально-виконавчої системи за загальним та спеціальними фондами за 2012–2016 рр.

| Показник | 2012 р. | 2013 р. | 2014 р. | 2015 р. | 2016 р. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| Загальний фонд, млн. грн. | 2680,0 | 2725,1 | 2703 | 2773,9 | 3332,9 |
| % | 94,26 | 94,08 | 93,74 | 93,64 | 94,86 |
| Абсолютні ланцюгові відхилення, млн. грн. | - | 45,1 | -22,1 | 70,9 | 559 |
| Відносні базисні відхилення, % | - | 1,68 | 0,86 | 3,50 | 24,36 |
| Спеціальний фонд, млн. грн. | 163,3 | 171,4 | 180,4 | 188,5 | 180,7 |
| % | 5,74 | 5,92 | 6,26 | 6,36 | 5,14 |
| Абсолютні ланцюгові відхилення, млн. грн. | - | 8,1 | 9 | 8,1 | -7,8 |
| Відносні базисні відхилення, % | - | 4,96 | 10,47 | 15,43 | 10,66 |
| Всього видатків на КВС, млн. грн. | 2843,3 | 2896,5 | 2883,4 | 2962,3 | 3513,6 |

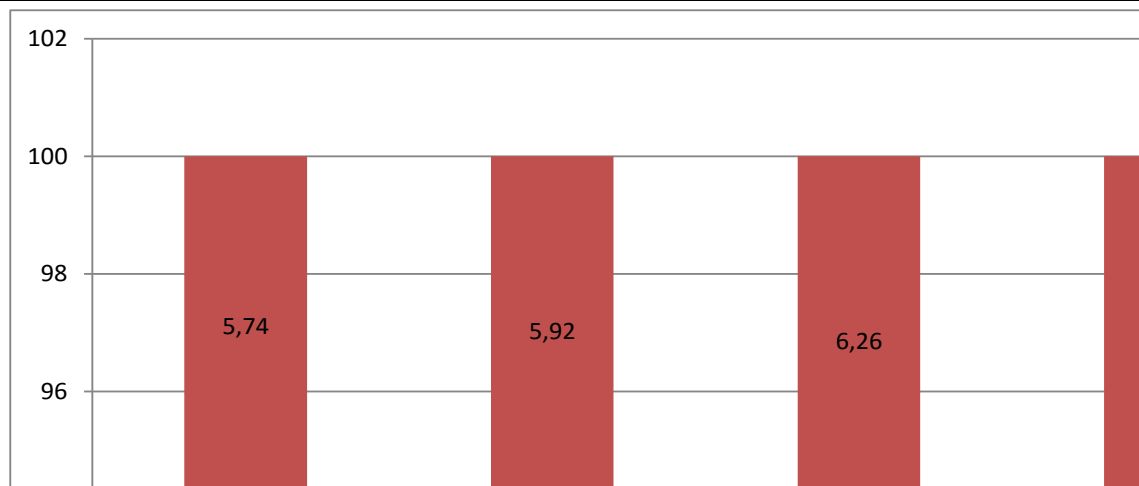


Рис. 2. Структура фінансування кримінально-виконавчої системи за 2012–2016 рр.

На спеціальний фонд фінансування видатків кримінально-виконавчої системи припадає лише 5,74% або 163,3 млн. грн. у 2012р., 5,92% або 171,4 млн. грн. у 2013р., 6,26 % або 180,4 % у 2014 р., 6,36 % або 188,5 млн. грн. у 2015р. та 180,7 млн. грн. або 5,14 % у 2016 р. Виходячи з того, що підприємства кримінально-виконавчої системи займаються виробником та наданням певних послуг, відбувається формування доходів за спеціальним фондом, кошти якого дозволяється спрямовувати на витрати за одноіменним фондом. Тобто зменшення у формуванні видатків спеціального фонду фінансування кримінально-виконавчої системи пояснюються рядом причин.

Зокрема, впродовж останніх років виробнича база підприємств кримінально-виконавчої системи фізично і морально старіла. До 50% виробничих площ підприємств установ кримінально-виконавчої системи не мають обладнання. Наявним обладнанням, придатним для виробництва, при двозмінному режимі роботи можливо забезпечити роботою разом із допоміжними робітниками всього близько 30% від чисельності, яка щоденно має бути забезпечена роботою.

Скорочення виробничої бази підприємств установ (робочих місць для засуджених) відбулося з одночасним збільшенням за останні десять років середньоспискової чисельності осіб, які утримуються в установах виконання покарань. Із зазначених причин установи виконання покарань не можуть забезпечити виконання вимог Кримінально-виконавчого кодексу України та Європейських В'язничних Правил щодо залучення засуджених до суспільно корисної праці та створення належних умов утримання в місцях позбавлення волі.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Виходячи з цього з метою підвищення рівня фінансування кримінально-виконавчої системи за рахунок видатків за спеціальним фондом, особливого значення набуває розвиток матеріально-технічної бази підприємств установ виконання покарань, створення додаткових робочих місць та забезпечення засуджених роботою набувають у зв'язку з необхідністю виконання судових рішень у частині відшкодування особами, які відбувають покарання, матеріальних збитків, завданих протиправними діями державі та громадянам. Крім того, до 30 % власних потреб установ виконання покарань (забезпечення засуджених продуктами харчування і речовим майном, теплопостачання та ремонтно-будівельних робіт) задовольняється за рахунок продукції (робіт, послуг), які надаються підприємствами установ, допоміжними сільськими господарствами, виробничими майстернями (цехами, дільницями) установ виконання покарань та слідчих ізоляторів.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про пробацію» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/160-19>.
2. Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2713-15>.
3. Закон України «Про Державний бюджет України на 2012» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>.
4. Закон України «Про Державний бюджет України на 2013» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5515-17>.
5. Закон України «Про Державний бюджет України на 2014» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/719-18>.
6. Закон України «Про Державний бюджет України на 2015» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.
7. Закон України «Про Державний бюджет України на 2016» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.
8. Указ Президента України «Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» від 8 листопада 2012 року № 631 // Адміністрації Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/631/2012>.
9. Гончаренко О.Г. Кримінально-виконавча система України і її роль в виробництві суспільних благ / О.Г. Гончаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://congressworld.com.ua/blog_article.php?id=10.
10. Гончаренко О.Г. Соціально-економічні аспекти функціонування виробничого комплексу Державної кримінально-виконавчої служби України / О.Г. Гончаренко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2014. – № 9. – С. 28–32 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/frvu_2014_9_8.
11. Жук І.Л. Праця засуджених в місцях позбавлення волі / І.Л. Жук, Л.А. Жук, О.М. Неживець. – К. : Кондор, 2009. – 225 с.
12. Северов О.П. Пенітенціарна політика та освіта / О.П. Северов // Актуальні проблеми сучасної пенітенціарної політики України. – К., 1996. – С. 56.

References:

1. «Pro probaciju», Zakon Ukrai'ny, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/160-19>
2. «Pro Derzhavnu kryminal'no-vykonavchu sluzhbu Ukrai'ny», Zakon Ukrai'ny, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2713-15>
3. «Pro Derzhavnyj bjudzhet Ukrai'ny na 2012», Zakon Ukrai'ny, (2012), available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>
4. «Pro Derzhavnyj bjudzhet Ukrai'ny na 2013», Zakon Ukrai'ny, (2013), available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5515-17>
5. «Pro Derzhavnyj bjudzhet Ukrai'ny na 2014», Zakon Ukrai'ny, (2014), available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/719-18>
6. «Pro Derzhavnyj bjudzhet Ukrai'ny na 2015», Zakon Ukrai'ny, (2015), available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19>

7. «Pro Derzhavnyj bjudzhet Ukrainy na 2016», Zakon Ukrainy, (2016), available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/928-19>
8. «Pro Konceptiju derzhavnoi' polityky u sferi reformuvannja Derzhavnoi' kryminal'no-vykonavchoi' sluzhby Ukrainy», Ukaz Prezydenta Ukrainy, (2012), vid 8 lystopada, Administracii' Prezydenta Ukrainy, N 631, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/631/2012>
9. Goncharenko, O.G., *Kryminal'no-vykonavcha systema Ukrainy i i'i' rol' v vyrobnyctvi suspil'nyh blag*, available at: http://congressworld.com.ua/blog_article.php?id=10
10. Goncharenko, O.G. (2014), «Social'no-ekonomichni aspekty funkcionuvannja vyrobnychogo kompleksu Derzhavnoi' kryminal'no-vykonavchoi' sluzhby Ukrainy», *Formuvannja rynkovyh vidnosyn v Ukraini*, № 9, pp. 28–32, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/frvu_2014_9_8
11. Zhuk, I.L., Zhuk, L.A. and Nezhyvec', O.M. (2009), *Pracja zasudzhenyh v miscjah pozbavlennja voli*, Kondor, Kyi'v, 225p.
12. Sjevjerov, O.P. (1996), «Penitenciarна polityka ta osvita», *Aktual'ni problemy suchasnoi' penitenciarnoi' polityky Ukrainy*, Kyi'v, p. 56.

КРАВЧУК Ганна Вікторівна – доктор економічних наук, професор, професор кафедри гуманітарних та соціально-економічних дисциплін Академії Державної пенітенціарної служби.

Наукові інтереси:

– фінансово-економічне забезпечення функціонування підприємств виконання покарання.

Тел.: (063) 220–55–40.

ГОНЧАРЕНКО Оксана Григорівна – доктор економічних наук, доцент, начальник кафедри гуманітарних та соціально-економічних дисциплін Академії Державної пенітенціарної служби.

Наукові інтереси:

– виробничі системи підприємств виконання покарання.

Тел.: (093) 702–71–22.

Стаття надійшла до редакції 31.01.2017.