

Є.О. СТОЯНОВСЬКИЙ,
аспірант

(Національна академія прокуратури України)
(Науковий керівник доцент О.М. Толочко)

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ФОРМА І НАПРЯМ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Ключові слова: прокурорський нагляд, бюджетне законодавство, правозахисна діяльність, напрям нагляду.

Останнім часом проблема трансформації прокурорської функції нагляду за додержанням і застосування законів у функцію правозахисного спрямування набуває все більшої актуальності. І це цілком закономірно, адже кожному важливому кроку у справі реформування функціонального навантаження органів прокуратури має передувати відповідна науково-практична дискусія, яка б забезпечила науково і практично обгрунтовані орієнтири для законодавчого процесу. З цього приводу вчені не даремно відзначають, що судово-правова реформа у частині реформування прокуратури з окремих аспектів містить серйозні стратегічні прорахунки. Існуючі виклики вимагають від науковців нових підходів до обгрунтування місця прокуратури в суспільстві і державному механізмі, уточнення її мети, завдань, функцій і повноважень, удосконалення структури прокурорської системи, послідовного проведення у життя лінії щодо переорієнтації прокуратури на правозахисну діяльність [10, 4].

Зрозуміло, що така переорієнтація матиме безпосередні наслідки і для конкретних напрямів прокурорської діяльності. Одним із них є прокурорський нагляд за додержанням бюджетного законодав-

ства, і для цієї ділянки також важливим є з'ясування сутності тих змін, які мають відбутися. Причому в сьогоденних умовах він набуває особливої актуальності, оскільки стан законності в бюджетній сфері підтверджує значне поширення порушень бюджетного законодавства. Останні значною мірою гальмують економічні реформи як на локальному, так і на загальнодержавному рівні. Так, кримінологи з цього приводу відзначають, що в умовах світової економічної кризи та розбалансованості вітчизняної бюджетної системи сучасний рівень криміналізації бюджетоутворюючих галузей економіки становить серйозну загрозу економічній безпеці України. Нецільове та неефективне використання бюджетних коштів призводить до того, що державні цільові програми спрямовані, в першу чергу, на розв'язання нагальних соціальних та економічних питань, не виконуються в повному обсязі та не досягають очікуваного результату [3, 4].

В даній роботі ми пробуємо визначити, яке ж місце в функціональній структурі діяльності прокуратури займає прокурорський нагляд за додержанням бюджетного законодавства. Дискусійність цієї проблематики обумовлена, насамперед, вже згаданими трансформаційними про-

цесами щодо функцій прокуратури поза кримінально-правовою сферою. Вони вже неодноразово ставали предметом дослідження в наукових працях представників прокурорської доктрини (М.В. Руденка, Г.П. Середи, М.В. Косюти, В.В. Сухоноса, М.В. Мельникова, В.В. Росінського). Що стосується законності в сфері бюджетних правовідносин, то вона також не позбавлена уваги як закордонних, так і вітчизняних учених (В.М. Руфанова, В.В. Кулаков, С.С. Мірошніченко, О.О. Титаренко, О.П. Гетьманець, О.А. Кузьменко, Н.О. Ігоніна, Д.В. Кречетов, А.Є. Скачкова, Д.О. Єфімова, Ю.Г. Насонов). В той же час питання, як співвідносяться поняття прокурорського нагляду і правозахисту, та які наслідки можуть настати для конкретних напрямів прокурорської діяльності в силу переорієнтації прокуратури на правозахисну функцію, ще не отримали своїх однозначних відповідей. Їх пошук та обґрунтування і становлять мету даної роботи.

Практична значимість питання щодо співвідношення нагляду і правозахисту обумовлена тим фактом, що у відповідності до чинного законодавства прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів. Водночас у наказі Генерального прокурора України № 3 гн «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України» мова фактично вже йде про правозахисну функцію прокуратури. При цьому п. 2 вказаного документа зобов'язує підлеглих прокурорів організовувати та здійснювати правозахисну діяльність шляхом нагляду за додержанням і застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та відомствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та належності, посадовими особами та громадянами [6]. Таким чином, в організаційному до-

кументі використовуються дві назви для однієї функції прокуратури при тому, що за змістом виконуваних обов'язків вони відображають одну й ту саму компетенцію прокуратури. Щоб внести ясність у дане питання, спробуємо проаналізувати загальнотеоретичні підходи до розуміння сутності правозахисної діяльності. Загалом вчені вважають, що остання полягає у наданні кожному громадянину правової допомоги, а також юридичним особам, іноземцям та особам без громадянства у спірних питаннях з охорони права, захисті фізичних осіб від обвинувачення та у державному гарантуванні охорони прав громадян правозахисними органами [9, 27]. З позиції С.С. Алексєєва захист права – це державно-примусова діяльність, спрямована на відновлення порушеного права, забезпечення виконання юридичного обов'язку [1, 280]. Очевидно, що такі визначення є занадто загальними і через їх аналіз досить важко прийти до вирішення поставлених нами завдань.

В.В. Сухонос вважає, що необхідно виокремлювати декілька аспектів правозахисної діяльності прокуратури, зокрема: 1) правозахист – це одне із завдань прокуратури (п. 2 ст. 4 Закону України «Про прокуратуру»); 2) правозахист – це один із принципів організації та діяльності прокуратури; 3) органи прокуратури здійснюють правозахист у межах реалізації всіх своїх функцій з урахуванням характеру правопорушень і змісту повноважень; 4) правозахист – це самостійна наглядова функція, передбачена у п. 5 ст. 121 Конституції України [10, 122–123]. В сучасних умовах після визнання неконституційними змін до основного закону останнє положення можна розглядати тільки щодо функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, яка залишається за прокуратурою в силу перехідних положень Конституції. Описаний багатоаспектний підхід дійсно демонструє багатогранність поняття правозахисту. Однак в той же час, виходячи з нього досить складно провести межу між

наглядом і правозахистом. Для прикладу важко погодитись з тим, що останній є організаційним принципом діяльності прокуратури. Крім цього, продовжують залишатися суперечливими одночасні твердження про те, що прокуратура здійснює правозахист у межах реалізації всіх своїх функцій і те, що правозахист – це самостійна наглядова функція. Таким чином, має місце вживання одного терміна у двох різних значеннях, що, на нашу думку, не сприяє ясності у поставленому питанні співвідношення нагляду і правозахисту.

Як видається, для відповіді на нього краще застосувати комплексний підхід. Учені з цього приводу вказують, що конституційна система захисту прав і свобод людини і громадянина, будучи інтегративним феноменом, отримує якісну визначеність через функціональну єдність своїх елементів, до яких відносяться: а) правозахисні норми; б) принципи захисту прав і свобод людини і громадянина; в) суб'єкти, які здійснюють правозахисну діяльність; г) правозахисна діяльність [7, 16]. Для нас безпосередній інтерес становитимуть дві останні складові, оскільки саме вони прямо пов'язані із відповідями на питання: чи може бути суб'єктом правозахисту прокуратура поза кримінально-правовою сферою загалом і в бюджетній сфері зокрема? Яке місце серед функцій повинна зайняти ця частина обов'язків прокуратури? Що стосується суб'єктів правозахисту, то цілком очевидно, що в умовах демократичної та правової держави центральне місце в цій діяльності має відводитись судам. В той же час положення ст. 3 Конституції України щодо того, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, дають підстави вважати, що правозахисні завдання стоять перед всім державним апаратом, включаючи не тільки судову гілку влади, а й законодавчу та виконавчу. Закономірно припустити, що й прокуратура як спеціальний орган державної влади повинна сприяти виконанню цитованого

конституційного завдання. Міжнародні стандарти також підтверджують таку тезу, оскільки вказують, що право на юридичний захист для будь-якої особи, яка вимагає такого захисту, повинно забезпечуватися компетентними судовими, адміністративними або законодавчими владами чи будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави [5]. Зрозуміло, що кожен «компетентний орган» здійснює правозахисну діяльність у межах виконання покладених на нього функцій і за допомогою певних правових засобів. Тому важко заперечувати той факт, що правозахисна діяльність реалізується не тільки в процесі здійснення нагляду за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, але й включає в себе правозахисну практику інших видів діяльності органів прокуратури [7, 74]. Такий висновок неодноразово підтверджений багатьма вченими. Так, Н.М. Яковлев підкреслює правозахисний характер функції підтримання державного обвинувачення в суді [12, 29]. А.В. Безлепкін веде мову про реалізацію правозахисних повноважень прокуратури в кримінальному та цивільному процесі [2, 83]. А.А. Тушев також наголошує на виконанні прокуратурою правозахисної функції у кримінальному процесі [11, 43]. М.В. Мельников прямо вказує, що кримінальне переслідування є тільки одним із засобів виконання правозахисту і застосовується в тих випадках, коли порушені норми кримінального кодексу [4, 21].

Наведені доводи дозволяють зробити висновок про те, що правозахисна функція є системоутворюючою для багатьох інститутів правової держави (органи законодавчої, судової, виконавчої влади, адвокатури, громадських організацій) і реалізується вона через різні правові механізми. Останні на інституціональному рівні утворюють систему державних і недержавних правозахисних суб'єктів. Своє місце серед них займає і прокуратура. Відповідно ми вважаємо, що на інституціональному рівні доречніше говорити про

функції конкретного органу чи установи, які є індивідуальними для кожної з них. Тому поширювати загальну назву (правозахисна функція) на всіх них недоцільно, оскільки це ускладнює розмежування компетенції та відповідальності органів влади щодо дотримання прав і свобод громадян та інтересів держави.

Звідси закономірно виникає питання щодо іменування функції прокуратури поза кримінально-правовою сферою як одного із суб'єктів правозахисної діяльності. Відповідь на нього безпосередньо пов'язана із питанням форми та методів правозахисної діяльності. З цього приводу вчені вказують, що кожен державний суб'єкт конституційної системи захисту прав і свобод людини і громадянина здійснює правозахисну діяльність тими методами, які надані йому законодавством. Для президента – це президентський контроль за додержанням прав і свобод людини і громадянина органами державної влади, для парламенту – це парламентський контроль, для органів виконавчої влади – це адміністративний контроль і нагляд, для судів – здійснення правосуддя та судовий контроль. Щодо адміністративного порядку уточнюється, що правозахисна діяльність органів виконавчої влади здійснюється у трьох основних формах: а) адміністративний контроль у формі обслідування і експертизи; б) адміністративний нагляд, який передбачає проведення ініціативних перевірок вищестоящими органами виконавчої влади діяльності нижчестоящих, притягнення до відповідальності осіб, які порушили конституційні права та свободи; в) адміністративно-юрисдикційна діяльність з розгляду скарг громадян [7, 36–38]. Одночасно вчені звертають увагу, що прокуратура забезпечує захист конституційних прав і свобод громадян за допомогою особливого виду державної діяльності – нагляду від імені держави [7, 10]. Таким чином можна стверджувати, що прокурорський нагляд поряд зі всіма згаданими є окремою формою правозахисної діяльності.

В той же час залишається невизначеним, чи створює така ознака підстави для виділення окремої функції прокуратури. Для прикладу окремі вчені вважають, що в остаточному варіанті прокурорська функція поза кримінально-правовою сферою має мати назву «захист державних і суспільних інтересів, прав та свобод людини і громадянина та їх представництво в суді у випадках, встановлених законом» [8, 11]. Тобто фактично має місце об'єднання традиційного нагляду за додержанням і застосуванням законів та функції представництва інтересів громадян та держави в суді. На нашу думку, такий підхід не зовсім узгоджується із вже згаданою системою форм правозахисної діяльності. Так, по відношенню до прокурорських засобів правозахисту українські вчені ведуть мову про такі варіанти їх застосування: чисто судовий, чисто прокурорський і змішаний. У першому випадку зацікавлені особи самі звертаються до судів загальної юрисдикції. У другому випадку порушення усуваються за допомогою наглядових заходів прокуратури. У третьому випадку органи прокуратури є ініціаторами правозахисту в порядку судового представництва або беруть участь у розгляді справ [10, 126–127]. Видається останні два положення підтверджують необхідність виділення окремих функцій прокуратури для реалізації правозахисту у двох різних за своєю природою сферах: а) адміністративній, де захист здійснюється за допомогою прокурорського нагляду як окремої форми правозахисної діяльності; б) процесуальній, де головним суб'єктом правозахисту є суд, а прокуратура, виконуючи свої функції, відповідно є складовою цього правозахисного механізму. У випадку бездіяльності адміністративних засобів правозахисту нагляд є тим інструментом, який дозволяє розумно обрати найбільш ефективний варіант правозахисного механізму: а) або захистити інтереси, ініціюючи адміністративні заходи засобами прокурорського нагляду, не вдаючись при цьому до складної та довго-

тривалої судової процедури б) або ініціювати судовий захист через представництво публічного інтересу в межах цивільного, господарського, адміністративного чи кримінального судочинства.

На нашу думку, саме здійснення правозахисної діяльності у певних специфічних формах, які можуть слугувати самостійними засобами правозахисту і є підставою для закріплення за відповідним органом окремої функції. Що ж до іменування такої функції прокуратури, то на найбільш обґрунтовану її назву, на нашу думку, вказує вислів В.В. Росінського, який відмітив: «Безумовно, значне місце в конституційній системі захисту прав і свобод людини і громадянина займає судовий захист, тим не менш державний захист прав громадян включає в себе функціонування і *позасудового правозахисного механізму*, в якому істотну роль відіграє і прокуратура (виділено нами – Є.С.) [7, 3]. Виділене положення в сукупності із вищенаведеними аргументами дозволяє нам запропонувати на законодавчому рівні закріпити за органами прокуратури дві функції поза кримінально-правовою сферою: 1) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом (в межах судового правозахисного механізму); 2) позасудовий захист державних і суспільних інтересів, прав та свобод людини і громадянина громадян у випадках, визначених законом. При цьому друга функція в межах позасудового правозахисного механізму реалізується саме у формі прокурорського нагляду.

Окрім того, що прокурорський нагляд є однією з форм правозахисної діяльності прокуратури, цей термін вживається і в дещо іншому контексті. Справа в тому, що діяльність прокурора навіть в межах виконання однієї функції є за своєю структурою достатньо складною, оскільки правозахисна діяльність прокуратури може здійснюватися в багатьох сферах. Для позначення таких складових роботи в науці та практиці використовуються низка термінів, як-то:

галузь, підгалузь, ділянка, напрям, тощо. При цьому підстави та критерії для виділення відповідних напрямів однозначно не визначені. На нашу думку, найголовнішою причиною виділення окремого напрямку роботи є загрози для публічного інтересу. Для кожного державного органу протидія таким загрозам виражається у виконанні конкретних покладених на них обов'язків. І в плані розмежування таких компетенцій (наприклад, органів прокуратури і органів контролю) найголовнішим є виділення окремого специфічного інтересу кожного органу у конкретній сфері. Бюджетні правовідносини в цьому сенсі є найкращим прикладом. Адже через справедливий і раціональний розподіл публічних фінансів забезпечується функціонування всієї держави та суспільства. Водночас, якщо для органів бюджетного контролю згаданим інтересом є певне коло визначеної для них відповідальності, то інтерес прокуратури є більш високого порядку, оскільки полягає у належному функціонуванні бюджетної системи в цілому, зокрема в тих випадках, коли система державного контролю не виконує належним чином своїх завдань. Простіше кажучи, прокуратура захищає інтерес суспільства та кожного громадянина щодо того, щоб система контролю за державними фінансами функціонувала належним чином. При цьому у випадках виявлення недоліків прокуратура, завдяки володінню доступом як до судового, так і до позасудового правозахисного механізму, може як найповніше, раціональніше та ефективніше реалізовувати свій правозахисний потенціал. Очевидно, що аналогічним чином прокуратура захищає певний спектр публічного інтересу і у інших сферах, тому така властивість є загальною для всіх напрямів прокурорського нагляду. Для того ж, щоб чітко диференціювати ту чи іншу ділянку роботи, видається доцільним застосувати таку озвучену вченими ознаку, як здійснення прокурором правозахисної діяльності у певній групі суспільних відносин [11, 31]. Адже саме в конкретній

сфері правовідносин зі всіма її класичними складовими (об'єкт, суб'єкт, права і обов'язки) такі теоретичні конструкції науки прокурорського нагляду як завдання, предмет, об'єкт та межі нагляду, отримують відповідне змістове наповнення. З огляду на те, що бюджетні правовідносини в структурі соціальних відносин користуються автономністю ми вважаємо, що про прокурорський нагляд за додержанням бюджетного законодавства можна також вести мову як про окремий напрям правозахисної діяльності прокуратури.

Підсумовуючи викладений матеріал, можна зробити наступні висновки. Правозахист є системоутворюючим завданням для багатьох інститутів правової держави (органи законодавчої, судової, виконавчої влади, адвокатури, громадських організацій), тому на інституціональному рівні за допомогою цього терміна важко диференціювати функції (компетенцію) окремих суб'єктів правозахисту (в тому числі і прокуратури).

Правозахисна діяльність прокуратури в межах позасудового правозахисного механізму становить окремий елемент в функціональній структурі діяльності прокуратури поза кримінально-правовою сферою – позасудовий захист державних і суспільних інтересів, прав та свобод людини і громадянина у випадках, визначених законом.

Прокурорський нагляд повинен розглядатися як форма здійснення правозахисної діяльності поряд із такими іншими її формами, як адміністративний контроль, судочинство, провадження за зверненнями громадян, громадський контроль, парламентський контроль, діяльність омбудсмена, тощо.

В межах виконання окремої функції (позасудового захисту) прокурорський нагляд також може розглядатися в більш вузькому значенні як окремий напрям правозахисної діяльності прокуратури, коли він стосується окремої специфічної сфери правовідносин та спрямований на виконання спеціальних завдань.

Список літератури:

1. *Алексеев С.С.* Общая теория права. В двух томах / С.С. Алексеев. – Т. 1. – М.: Юрид. лит., 1981. – 361 с.
2. *Безлепкин А.В.* Конституционные основы деятельности прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.В. Безлепкин. – Саратов, 2002. – 154 с.
3. *Кулаков В.В.* Запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів : наук.-практ. посіб. / В.В. Кулаков, В.В. Лень, С.С. Мірошніченко, В.М. Руфанова, О.О. Титаренко. – Запоріжжя : Дніпровський металург, 2011. – 288 с.
4. *Мельников Н.В.* Прокурорская власть и личность. Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России / Н.В. Мельников. – М.: Юристь, 2003. – 384 с.
5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19 жовтня 1973 р] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043
6. Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України : [наказ Генерального прокурора України № 3 гн від 12 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/galuz_nakaz.html
7. *Росинский В.В.* Правозащитная функция прокуратуры Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В.В. Росинский. – М., 2007. – 198 с.

8. *Середа Г.* Функція прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів: проблеми реформування / Г. Середа, М. Руденко // Вісник прокуратури. – № 12(114). – 2010.

9. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / [за ред. В.Т. Маляренко]. – 3-є вид., перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.

10. *Сухонос В.В.* Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.10 / В.В. Сухонос. – К., 2009. – 462 с.

11. *Тушев А.А.* Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации / А.А. Тушев. – СПб: Юрид. центр Пресс, 2005. – 325 с.

12. *Яковлев Н.М.* Обеспечение поддержания государственного обвинения в состязательном уголовном процессе как важнейшей функции в правозащитной деятельности органов прокуратуры / Н.М. Яковлев // Адвокатская практика. – № 5. – 2006.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена исследованию проблем трансформации прокурорского надзора в функцию правозащитной направленности. Обосновывается, что прокурорский надзор за соблюдением бюджетного законодательства должен рассматриваться как отдельное направление и форма правозащитной деятельности органов прокуратуры.

SUMMARY

The article deals with the problems of transformation of the prosecutor's supervision function in the law protective direction. Substantiates that the prosecutor's supervision over observance of the budgetary legislation must be considered as a separate direction and form of the prosecution law protection activity.

*Рекомендовано кафедрою
кримінального процесу та криміналістики*

Подано 29.08.2011.