


відкритість лідера. Крім того, метою позиціонування стає наближення до зразкових (еталонних) біологічних стандартів. Лідер виступає в ролі сильно-го й агресивного (аналогічно ролі ватажка зграї, якому надається право керувати й карати). Такі само характеристики автоматично переносяться на політичні партії і організації.

Спираючись на українські реалії, авторка визначила й проаналізувала основні функції іміджу: номінативну (імідж позначає, виокремлює, диференціює особистість політика серед інших, демонструє, вибудовує його характерні риси, підкреслює чесноти; естетичну (імідж «облагороджує» вплив лідера на публіку; адресну (імідж пов'язує політика й цільову аудиторію, відповідаючи на запит аудиторії); комунікативну (несе інформацію про політика цільовій аудиторії та групам електорату).

Тож слід зазначити, що імідж є конгломератом правди і неправди, реального та бажаного. Важливою іміджевою категорією є чинники сприйняття іміджу політичного лідера виборцями, адже імідж – це не тільки і не стільки те, чого прагнуть досягти за допомогою виборчих технологій, а й образ, який створюється й у різних формах оцінюється громадською думкою. Імідж політика є посередником між ліде-

ром і громадянами. Його поступово відтворює сам суб'єкт і засоби комунікації. Розкривається специфічна риса іміджу – домінантність: людина оперує звуженою інформацією замість того, щоб оперувати повним її обсягом. Повідомлення створюються з урахуванням очікуваної реакції населення. Це – специфічна ознака іміджевої комунікації. Істотним комунікативним елементом є образ майбутнього і він мусить бути настільки яскравим, щоб захопити виборця. 

Джерела

1. *Попова О. В.* Базовые понятия политического маркетинга // Электоральная политология: теория и опыт России. – СПб., 1998. – С. 11.

2. *Пухгал О., Дикий О.* Політичний маркетинг // Вісн. Акад. пр. і соц. відносин Федер. профспілок України. – 2002. – № 1 (14). – С. 37.

3. *Соловьев А. И., Решетов И. К.* Политическая реклама в коммуникативной стратегии государства // Вест. Моск. ун-та. Сер.12: Политические науки. – 1999. – № 3.

5



Олег АНПІЛОВ,
кандидат юридичних наук,
заступник прокурора
Харківської області

Про систематизацію форм правозахисної діяльності прокурора в бюджетній сфері

Відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, потребують належного правового захисту, зважаючи на суспільне призначення бюджету як плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, здійснюваних відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду (п. 1 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України [1]). Саме тому неналежне наповнення бюджету залишається однією з найгостріших проблем захисту інтересів держави, ставить під загрозу фінансування соціальних видатків, державних програм та дотримання прав громадян [8].

Проблема охорони та захисту бюджетних відносин є комплексною. Її розв'язання визначається належним правовим регулюванням, а також ефективною правоохоронною та правозахисною діяльністю. Провідну роль у системі суб'єктів, що здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства, відіграють Міністерство фінансів України, Рахункова палата, яка є постійно діючим органом конт-

ролю, що створюється Верховною Радою України (ст. 1 Закону України «Про Рахункову палату» від 11.07.1996 р. [7]), Державна фінансова інспекція, що створена шляхом реорганізації Головного контрольно-ревізійного управління України, контрольні повноваження щодо надходжень податків, зборів має Державна податкова служба України. Крім того, певні контрольні функції реалізують інші суб'єкти

бюджетного процесу в межах повноважень, наданих чинним законодавством. Проте їхня діяльність здебільшого не пов'язана безпосередньо із правовою охороною та правозахисною діяльністю, на відміну від органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, податкової міліції та інших.

У системі суб'єктів правової охорони й захисту бюджетних відносин належне місце посідає прокуратура. Ця теза не суперечить Рекомендаціям Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) 1604 (2003) 1 «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права», прийнятим на 870-й зустрічі заступників міністрів 4 лютого 2004 року, де підкреслюється її роль у забезпеченні безпеки та свободи в європейських суспільствах. Особлива увага звертається на трансформацію повноважень прокурора, які мають бути обмежені лише кримінальним переслідуванням [2, с. 63].

Якщо звернутися до результатів правозахисної діяльності прокуратури у бюджетній сфері, то, за даними Генеральної прокуратури України, тільки протягом 6 місяців 2011 року було розглянуто 14 834 звернення з питань правозахисної діяльності у сфері економічних відносин, із яких 569 стосувалися бюджетної системи. Вказана кількість є однією з найбільших, її перевищує лише кількість звернень із питань правозахисної діяльності у сфері власності (7645). На жаль, правила складання статистичної звітності не передбачають виокремлення результатів правозахисної діяльності прокуратури суто у бюджетній сфері, проте є дані про захист відносин у суміжній з нею кредитно-фінансовій сфері. У статистичній звітності містяться дані про порушення в ній 416 кримінальних справ, із яких тільки поточного року порушено 245, а за актами прокурорського реагування відшкодовано понад 12 млн. гривень.

За наслідками здійснення правозахисної діяльності в бюджетній сфері упродовж тільки тижня (29.06–05.07 2011 року) органами прокуратури порушено 35 кримінальних справ, задоволено 110 протестів, внесено 83 приписи та подання, за результатами їх розгляду притягнуто до дисциплінарної відповідальності 285 посадових осіб, у тому числі 20 працівників контрольних органів, відшкодовано до бюджету 2 млн. 622 тис. гривень. Кримінально-правовими заходами на порушення бюджетного законодавства активно реагували прокурори Донецької (4), Львівської (4), Рівненської (6) Черкаської (6) областей [3].

Слід зазначити, що в наукових дослідженнях проблемі вдосконалення правозахисної діяльності прокурора у бюджетній сфері взагалі не приділялась увага. Якщо звернутися до наукового доробку вітчизняних і російських учених, то можна зазначити, що вони аналізували переважно загальні питання вдосконалення правового статусу прокурора в системі органів державної влади (М. Косюта, М. Руденко, В. Сухонос та інші) або його правосуб'єктності у деяких видах суспільних відносин, як правило, з питань захисту прав і свобод громадян, у тому числі – і в адміністративних судах (О. Агєєв та інші), у виконавчому провадженні (М. Говоруха), у цивільному судочинстві (Т. Дунас, О. Сергієнко та інші). Певною мірою проблема вдосконалення правозахисної діяльності прокурора у сфері економіки аналізувалась у дослідженнях кримінально-правового спрямування (Ж. Сульженко, Г. Корольов, О. Тушев та інші).

Для визначення специфіки правозахисної діяльності прокурора у сфері бюджетних відносин слід спочатку встановити специфіку таких відносин, а також загальнообов'язкові правила, що становлять предмет цієї діяльності.

Бюджетним кодексом України окреслено коло відносин, які ним регулюються. Відповідно до ст. 1 зазначеного кодексу, до них належать не лише відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, а й звітування про їх виконання та контроль за дотриманням бюджетного законодавства, а також питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Враховуючи цю норму, відносини, врегульовані зазначеним кодексом, можуть бути поділені на чотири групи за ознакою їх спрямованості: а) щодо формування бюджету; б) щодо виконання бюджету; в) контролю у сфері бюджетних відносин; г) відповідальності. Згідно з таким поділом доцільно систематизувати й загальнообов'язкові правила, якими визначено правовий режим відповідних відносин, на підставі, насамперед, норм Бюджетного кодексу України.

На перший погляд, виокремлення загальнообов'язкових правил, якими визначено правовий режим бюджетних відносин, не викликає особливих застережень. Проте науковці не раз звертали увагу на колізійність законодавчого врегулювання вже на рівні дефініцій та складових бюджетної системи. Так, Л. Воронова вказує про втрату свого значення одного з базових понять бюджетного права – поняття «бюджет». Науковець зауважує, що тепер «бюджети» мають усі централізовані фонди, що суперечить статтям 96, 138, 142 та 143 Конституції України та ст. 5 Бюджетного кодексу України, де чітко вписано, що бюджет може бути державним або місцевим. Згідно із Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9.07.2003 р. [6], план утворення й використання цільового страхового фонду, що формується за рахунок страхових внесків до солідарної системи та надходжень з інших джерел, називається бюджетом Пенсійного фонду. Зважаючи на це, логічно додати до складових бюджетної системи й бюджет Пенсійного фонду [4, с. 430–431]. Л. Воронова підкреслює наявність інших вад правового регулювання бюджетних відносин, зокрема щодо термінів «бюджетне призначення», «бюджетне асигнування», «бюджетний устрій» тощо [4, с. 432–435].

Існує наукова думка про процесуальну складову бюджетних відносин і виокремлення бюджетного процесу. Саме стадії бюджетного процесу можна розглядати у контексті систематизації загальнообов'язкових правил, які регламентують бюджетні відносини. Серед науковців, які працювали й працюють у зазначеному напрямі, називають Д. Бекерську, В. Бєсчеревних, Л. Воронову, М. Гурвіча, Ю. Ровінського, Н. Хімічеву та інших. Узагальнивши наукові здобутки вчених щодо визначення сутності та стадій бюджетного процесу, Ю. Фоменко дав таке визначення бюджетного процесу: підпорядкована нормам бюджетного права діяльність уповноважених органів державної влади (місцевого самоврядування) щодо складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету, а також звіту про його виконання. Стадію бюджетного процесу визначено як етап та сукупність визначених, конкретних законодавчо обґрунтованих дій учасників бюджетного процесу, протягом яких бюджет переходить з одного якісного стану в інший [10, с. 36]. Не заперечуючи загалом представлені точки зору, однак, виходячи зі змісту поданого у статті матеріалу, складно зробити висновок про те, які саме стадії бюджетного процесу пропонує вчений, адже зазначено тільки про доцільність виокремлення п'яти стадій і доповнення наявних стадією процедури прийняття рішення щодо бюджету.

Систематизувати загальнообов'язкові правила, що регламентують бюджетні відносини, можна за такими критеріями: законодавчим, що здійснюється на



підставі норм Бюджетного кодексу України, та доктринальним, що здійснюється з огляду на наявність процесуальної форми бюджетних відносин. Систематизувати відносини в бюджетній сфері доцільно, зважаючи на специфіку правозахисної діяльності прокурора, залежно від того виду відносин у бюджетній сфері, який є предметом указаної діяльності. Однак із метою виокремлення особливостей правозахисної діяльності прокурора, доцільно спиратися на систематизацію, основу якої становлять норми Бюджетного кодексу України.


При цьому доцільно вказувати на форми правозахисної діяльності, оскільки саме ця категорія якнайповніше відтворює сутність указаної діяльності. Такий висновок зроблено на підставі точки зору В. Горшенюва про ознаки правової форми та відповідності цим ознакам правозахисної діяльності прокурора. До ознак правової форми В. Горшенюв відносив: 1) зв'язок із розглядом юридичної справи; 2) здійснення на підставі норм права; 3) настання юридичних наслідків [9, с. 8].

Форми правозахисної діяльності прокурора доцільно виокремити насамперед на підставі тих відносин, у межах яких вони застосовуються (реалізуються): матеріальні та процесуальні. Відповідно останню форму — процесуальну — доцільно поділити на судову й позасудову. Судова процесуальна правозахисна форма реалізується прокурором як суб'єктом судочинства в усіх видах судових процесів: кримінальному, цивільному, господарському, адміністративному. Це означає наявність у прокурора відповідної процесуальної правосуб'єктності. Позасудова процесуальна форма стосується правосуб'єктності у процесі розгляду скарг громадян. Матеріальна форма правозахисної діяльності прокурора реалізується у відносинах, що виникають із приводу здійснення ним перевірок, винесення правозахисних приписів.

У відносинах щодо формування та виконання бюджету прокурор має право застосовувати всі заходи правового захисту, передбачені законодавством, та здійснювати такий захист у всіх формах. Стосовно відносин із контролю за дотриманням бюджетного законодавства прокурор виступає одним із суб'єктів провадження контрольних дій, а також здійснює правозахисну діяльність у матеріальній формі шляхом винесення правозахисних приписів. У відносинах із контролю за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальності за порушення бюджетного законодавства правозахисна діяльність прокурора здійснюється переважно у формах, що передбачають гарантування законності під час реалізації державними органами контрольних та юрисдикційних повноважень. Як приклад можна навести результати правозахисної діяльності прокуратури Тернопільської області, якою виявлено факти недоотримання бюджетом коштів у вигляді фінансових санкцій за порушення законів щодо обігу підкацизних товарів, несплатою штрафів за винесеними постановами у справах про адміністративні правопорушення. Однією з причин такого становища є відсутність належної взаємодії органів внутрішніх справ та податкової служби, завдяки чому порушники уникають сплати до бюджету санкцій, а суб'єкти господарювання не позбавляються ліцензій. Понад 200 тис. гривень не надійшло до бюджету через відсутність звернень працівників Державної автомобільної інспекції МВС України до примусового виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Більше того, мали місце факти фальсифікації виконавчих документів працівниками виконавчої служби, внаслідок

чого до бюджету не було стягнуто відповідні кошти. Тільки органами Державної автомобільної інспекції МВС України у 2010 році звернено до виконання постанов на суму більш як 32 млн. гривень, із яких реально стягнуто лише 9 млн. [5], або 28%.

Проведений аналіз довів доцільність виокремлення й систематизації форм правозахисної діяльності прокурора у бюджетній сфері на матеріальні й процесуальні. У межах останньої групи форм виокремлено підгрупи судових процесуальних і позасудових процесуальних форм. Доведено, що застосування форм правозахисної діяльності прокурора може змінюватися залежно від виду відносин у бюджетній сфері. Систематизація відносин за критерієм регулювання нормами Бюджетного кодексу України дала можливість виокремити чотири види відносин: а) щодо формування бюджету; б) щодо виконання бюджету; в) контролю у сфері бюджетних відносин; г) відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Правозахисна діяльність прокурора у бюджетній сфері, її організація потребують удосконалення за такими напрямками: забезпечення системності шляхом удосконалення взаємодії правоохоронних, контрольних органів, удосконалення правового регулювання проведення перевірок, участі прокурора в адміністративному судочинстві. Ці напрями вдосконалення мають системний характер і стосуються не лише бюджетної сфери. 

Джерела

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456—VI // ВВР — 2010. — № 50—51. — Ст. 572.
2. *Марочкін І. Є.* Прокуратура України: проблеми становлення й розвитку / І. Є. Марочкін // Юрист України. — Харків: Право, 2011. — № 2(15). — С. 62—68.
3. Органи прокуратури протягом тижня за наслідками правозахисної діяльності в бюджетній сфері порушили 35 кримінальних справ / Офіційний сайт Генеральної прокуратури України. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=95838
4. Правова система України: історія, стан та перспективи: У 5-ти т. — Харків: Право, 2008. — Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / За заг. ред. Ю. П. Битяка. — 576 с.
5. Про дотримання законодавства та правозахисну діяльність органів прокуратури у бюджетній сфері / Офіційний інтернет-сайт прокуратури Тернопільської області. — Режим доступу: http://www.tern.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=93087&fp=22
6. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р. № 1058—IV // ВВР — 2003. — № 49—51. — Ст. 376.
7. Про Рахункову палату: Закон України від 11.07.1996 р. № 315/96—ВР // ВВР — 1996. — № 43. — Ст. 212.
8. *Солдатенко О.* До питання кошторисно-бюджетного фінансування / Віче. — 2010. — № 17. — С. 30—32.
9. Теорія юридического процесу / Под общ. ред. В. М. Горшенева. — Харьков: Изд-во при Харьковском гос. ун-те изд. объединения «Вища школа», 1983. — 196 с.
10. *Фоменко Ю. О.* Сутність бюджетного процесу та його стадії / Ю. О. Фоменко // Фінансове право. — 2010. — № 1. — С. 34—37.