



*Алефтина ТЕСЛЕНКО,*

*старший викладач кафедри представництва інтересів громадян і держави у суді та нагляду за додержанням і застосуванням законів Інституту підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України*

*Ігор ПИЛИПЕНКО,*

*студент 5 курсу Інституту підготовки кадрів для органів прокуратури України Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*



### ЗАХИСТ ПРОКУРОРОМ У СУДІ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

**Ключові слова:** прокурор; цивільний процес; господарський процес; адміністративний процес, бюджетні кошти; інтереси держави; представництво; порушення податкового законодавства; судовий захист; юридична відповідальність; позов прокурора в інтересах держави.

Спрямованість діяльності в бюджетній сфері як складової економічної політики держави має за мету проведення всебічної модернізації економіки, створення умов для підвищення її ефективності та конкурентоспроможності, залучення інвестицій і довгостроковий розвиток.

Основою нормальних умов життя громадян є стала і контрольована бюджетна система, а тому правопорушення, які посягають на фінансові інтереси держави, передусім заподіюють найбільші збитки соціальній сфері суспільного життя. До найгостріших проблем функціонування бюджетної системи віднесено посилення відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

У цьому зв'язку питання судового захисту державних інтересів є пріоритетним напрямом правозахисної діяльності прокурора. Це дуже важливо, оскільки виконання доходної частини Державного бюджету України і законність використання бюджетних коштів є гарантією стабільності, економічного розвитку та належного виконання соціальних програм, спрямованих на захист прав і свобод громадян.

Поняття «бюджетне правопорушення» міститься в Бюджетному кодексі України (БК України) з останніми змінами, внесеними згідно із Законом України від 12 січня 2012 року № 4318-VI.

Порушенням бюджетного законодавства визнається недодержання учасником бюджетного процесу встановлених цим Кодексом або іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання (ст. 116). Норми, що регулюють правовідносини щодо відповідальності за порушення бюджетного законодавства, об'єднані в окремі глави 18 БК України «Відповідальність та заходи впливу за вчинення порушення бюджетного законодавства».

Зокрема, в ч. 1 ст. 121 БК України передбачено, що посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом. Тому одночасно з поданням цивільного позову в інтересах держави може порушуватись і кримінальна справа.

Останнім часом науковці виокремлюють бюджетно-правову відповідальність. За порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватись такі заходи впливу:

1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення його порушення – застосовується в усіх випадках виявлення порушень бюджетного зако-

нодавства, які мають бути усунені в строк до 30 календарних днів;

2) зупинення операцій з бюджетними коштами – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені пунктами 1–3, 10, 11, 14–29, 32–36, 38 і 40 ч. 1 ст. 116 БК України у порядку, встановленому ст. 120 цього Кодексу;

3) призупинення бюджетних асигнувань – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені пунктами 20, 22–29, 38 і 40 ч. 1 ст. 116 цього Кодексу.

Призупинення бюджетних асигнувань передбачає припинення повноважень щодо взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк від одного до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) у порядку, встановленому Міністерством фінансів України;

4) зменшення бюджетних асигнувань – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені п. 24 (стосовно розпорядників бюджетних коштів), п. 29 та п. 38 ч. 1 ст. 116 цього Кодексу;

Зменшення бюджетних асигнувань – це позбавлення повноважень щодо взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) та за потреби з подальшим внесенням змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

5) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені п. 24 (щодо субвенцій та коштів, наданих одержувачам бюджетних коштів) ч. 1 ст. 116 цього Кодексу у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

6) зупинення дії рішення про місцевий бюджет – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені п. 7 ч. 1 ст. 116 БК України у порядку, встановленому ст. 122 цього Кодексу;

7) безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені п. 28 ч. 1 ст. 116 цього Кодексу.

Окремо визначено зупинення операцій з бюджетними коштами (ст. 120 БК України) [1].

Одним з аспектів діяльності прокурора в бюджетній сфері є вжиття заходів щодо притяг-

нення до юридичної відповідальності осіб, винних у порушенні вимог бюджетного законодавства та бюджетної дисципліни.

Проведені перевірки свідчать, що порушення в цій системі мають поширений характер. А відсутність належного державного нагляду призвела до неконтрольованого виділення та розпорядження коштами бюджету. Так, кошти Стабілізаційного та резервного фондів держбюджету було перетворено на джерело фінансування незапланованих заходів. Генеральною прокуратурою України опротестовано незаконні рішення, згідно з якими з бюджету виділялися десятки мільйонів гривень. Порушення бюджетного законодавства допускалися службовими особами міністерств та відомств, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [2].

Перш ніж говорити про судовий захист інтересів держави, слід проаналізувати організацію роботи прокуратури за цим напрямом. При здійсненні правозахисної діяльності щодо захисту економічних інтересів держави у сфері бюджетних правовідносин необхідно звернути увагу на їх певні часові межі (річний бюджет складається на один фінансовий рік, який відповідає календарному). Разом з тим при виявленні незаконних нормативних актів, що регулюють бюджетні відносини, прокурор повинен діяти швидко, щоб своєчасно запобігти порушенню і дати можливість законодавцю та виконавцю бюджету реально їх усунути [3, 29–30].

Результативність прокурорської діяльності з питань бюджету залежить від активізації роботи прокурора в цій сфері, особливо, коли фінансовий рік уже розпочався, а Закон про Державний бюджет на відповідний рік і відповідні рішення про місцеві бюджети ще не прийнято. Це період тимчасового управління бюджетом, особливості якого врегульовано статтями 41, 79 БК України.

Структуру прокурорського нагляду за додержанням бюджетного законодавства можна визначити як сукупність таких елементів:

– об'єкт прокурорського нагляду – органи (іх посадові особи, уповноважені бюджетним законодавством на здійснення контролю за додержанням цього законодавства, тобто перелік яких наведено у главі 17 БК України та інших його статтях, підконтрольні їм суб'єкти (юридичні особи, які зобов'язані здійснювати певні дії, наприклад, щодо витрачання коштів державного чи місцевих бюджетів);

– суб'єкт нагляду – прокурорсько-слідчі працівники органів прокуратури України;

– предмет нагляду – реальна діяльність прокурорів щодо здійснення нагляду за додержанням і застосуванням положень бюджетного законодавства у державі.

Останнім часом органи прокуратури вживають організаційно-практичних заходів, спрямованих на виявлення порушень бюджетного законодавства, насамперед при витрачанні бюджетних коштів усіх рівнів, реструктуризації заборгованості перед державним бюджетом, забезпечення першочерговості виплат заробітної плати та пенсій. Це і використання бюджетних коштів на утримання небюджетних установ та організацій; формування головними розпорядниками коштів за рахунок державного бюджету не передбачених законодавством резервів; фінансування договорів, тематику яких не було передбачено державними програмами; незаконні виплати зарплати за рахунок коштів бюджету; неправомірне визнання боргу суб'єктів підприємницької діяльності як державного; надання повноважень головних розпорядників бюджетних коштів установам та організаціям, для яких цей статус не передбачений чинним законодавством, тощо [4].

Основним завданням представництва інтересів громадян або держави в суді відповідно до наказу Генерального прокурора України від 29 листопада 2006 року № бгн «Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень» серед реального захисту прав і законних інтересів громадян, є захист інтересів держави, що порушуються чи можуть бути порушені внаслідок протиправних діянь фізичних або юридичних осіб (п. 2).

Міськрайпрокурори передусім мають організувати свою роботу, враховуючи конкретні умови діяльності прокуратури. Розпочати потрібно з розподілу службових обов'язків, у тому числі й прокурора з представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Доцільно доручати представництво у справах, пов'язаних з відшкодуванням бюджету, тому прокурору, який достатньо обізнаний з положеннями БК України, законами України про Державний бюджет України на відповідні роки, володіє знаннями положень Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України). Крім того, він має бути ознайомлений із судовою практикою цієї категорії справ, а також вимогами відомчих та міжвідомчих нормативних актів.

До речі, щодо взаємодії правоохоронних органів, то у цій сфері вона має неабияке значення. Для ефективного запобігання злочинам саме в бюджетній сфері важливо об'єднати зусилля низки правоохоронних контролюючих органів, що має здійснюватися під час їх виявлення та розслідування, а також встановлення й усунення причин та умов, що їм сприяли. Вони мають консолідувати свої зусилля не лише для протидії, а й для запобігання злочинам у сфері виконання бюджету, відповідальність за які передбачена статтями 210, 211 Кримінального кодексу України. Протидія злочинності у цій сфері здійснюється насамперед на національному рівні, оскільки шкода завдається бюджетній системі держави. Необхідність взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними органами закріплена в ст. 10 Закону України «Про прокуратуру». Це дуже важливо, оскільки на сьогодні завдання щодо координації дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю законодавчо покладено на органи прокуратури України.

Матеріали перевірок і ревізій фінансово-господарської діяльності, що містять інформацію про злочини, підлягають обов'язковій передачі у встановлений строк до правоохоронних органів. Серед основних проблем, що виникають на цій стадії, слід зазначити закріплення в ст. 112 КПК України так званої альтернативної підслідності злочинів у сфері виконання бюджету. Досудове слідство в цих справах провадиться тим органом, який порушив кримінальну справу. На практиці це призводить до негативних наслідків, коли матеріали контролюючих органів з повідомленням про злочини у сфері виконання бюджету можуть направлятися в різні органи досудового слідства. Враховуючи, що КПК України не покладає обов'язку розслідувати такі справи на конкретний орган досудового слідства, їх працівники не проходять спеціальної підготовки, що перешкоджає якісному та кваліфікованому вивченню інформації про такі злочини та зумовлює прийняття необґрунтованих рішень. Як результат, переважна більшість інформації про злочини в сфері виконання бюджету внаслідок неправильної правової оцінки реалізується лише у вигляді адміністративної чи дисциплінарної відповідальності винних осіб. Тому, враховуючи значну кількість правоохоронних і контролюючих органів у сфері виконання бюджету, ефективне планування контролю-наглядових заходів дає змогу уникнути дублювання в їх роботі, досягнути значної економії ресурсів [5].

Щодо безпосереднього представництва прокурором у суді бюджетних інтересів держави шляхом подання позову, то слід розпочати з підстав цього представництва. Представляючи в суді інтереси держави, прокурор реалізує винятково конституційні положення, відповідно до яких держава зобов'язана забезпечувати захист прав і свобод громадян, а також усіх суб'єктів права власності та господарювання. Від принципової позиції прокурора в судовому процесі залежить сума відшкодування збитків до бюджетів різних рівнів, а також економічна стабільність у країні в цілому.

Звертаючись до суду відповідної юрисдикції із заявою про захист прав і свобод громадянина, державних інтересів, прокуратура реалізовує конституційну функцію представництва, яка розглядається як один з дієвих засобів утвердження верховенства права, зміцнення законності та правопорядку в господарській діяльності. Участь прокурора в цивільному судочинстві передусім зумовлена необхідністю виконання вказаної функції у випадках, передбачених законом. Представництво прокуратурою інтересів держави в суді також полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист на будь-якій стадії господарського процесу інтересів держави у випадках, визначених законом.

Вступ прокурора в процес у справі можливий за власною ініціативою, за ініціативою суду і на вимогу закону. Такі його дії (за власною ініціативою) мають факультативний характер, вступ на вимогу закону і суду носить обов'язковий характер. Участь прокурора в процесі обов'язковою буде і тоді, коли суд (суддя) визнає її необхідною у конкретній справі (п. 4 ст. 143 ЦПК України) в постановленій ним про це ухвалі. Якщо за матеріалами справи є підстави вважати, що спірна угода, укладена між сторонами, суперечить майновим інтересам держави і суспільства, але позовної вимоги про визнання її недійсною не заявлено, суд може на підставі ст. 121 ч. 2 ЦПК України визнати необхідною участь прокурора в справі. Ухвала суду (судді) про обов'язкову участь прокурора в справі оскарженню не підлягає.

Правовими підставами участі прокурора в судовому процесі є: Конституція України (статті 121–123), Закон України «Про прокуратуру» (п. 6 ст. 1, ст. 19, статті 33–40 та ін.), а також ст. 29 Господарсько-процесуального кодексу України, ст. 46 ЦПК України, норми права іншого галузевого законодавства, накази Генерального прокуро-

ра України, зокрема від 29 листопада 2006 року № бгн «Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень».

Порушення прокурором справи в судовому процесі першої інстанції спричинено необхідністю захистити порушені державні інтереси в бюджетній сфері. Перша процесуальна форма – звернення прокурора з позовом до суду. Ці дії характеризуються факультативністю.

Прокурор має право самостійно визначати підстави для представництва відповідних інтересів у судах і їх процесуальну форму. Другою формою є його участь у розгляді справ як представника органу державної влади і гаранта законності при здійсненні господарського судочинства. Для підтвердження своїх повноважень прокурору не потрібно надавати суду ніяких документів (довіреностей), оскільки він виконує обов'язки, покладені на нього законом [6].

Інтереси держави можуть збігатись повністю чи частково або не збігатися з інтересами державних органів, державних підприємств чи організацій, з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді. Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, а й у діяльності приватних підприємств, товариств. Тому зазначимо, що прокурор має право звернутися до господарського суду з позовом лише на захист інтересів держави, вказавши як позивача певний орган державної влади, державне підприємство тощо. Також він має в позові зазначити орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах [7].

Важливо проаналізувати поняття «інтереси держави», які не можна ототожнювати з майновими інтересами певних суб'єктів господарювання. Державу в цій сфері мають представляти уповноважені нею державні органи, наприклад, Фонд державного майна України, податкові адміністрації, міністерства.

Слід звернути увагу на Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99, в якому було надано офіційне тлумачення поняття «інтереси держави». В ньому йдеться, що інтереси держави є «оціночним поняттям», і прокурору надаються повноваження в кожному конкретному випадку самостійно визначати, з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших ін-

тересів держави, обґрунтовувати у позовній заяві необхідність їх захисту та зазначити орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах. Поняття «орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції в спірних відносинах» означає, за визначенням вказаного Рішення, орган, на який державою покладено обов'язок щодо здійснення конкретної діяльності у відповідних правовідносинах, спрямованої на захист інтересів держави.

Судова практика свідчить, що прокурор має право заявляти позов в інтересах держави в особі органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, якому законом надано повноваження органу виконавчої влади як його структурної одиниці: якщо держава (орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції в спірних відносинах) є власником 100% акцій його структурної одиниці; збитки, відшкодовані за позовом, підлягають залученню до державного чи місцевих бюджетів; структурна одиниця не може самостійно виступати стороною в справі, оскільки їй делеговано виконання лише частини повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, та вона не є самостійною юридичною особою [8].

Часто прокурор представляє інтереси держави з питань бюджету, де держава виступає як орган місцевого самоврядування. Тут зачіпаються дуже важливі інтереси держави, порушення яких призводить до серйозних наслідків. Наприклад, позовні вимоги про стягнення заборгованості та пені, розірвання договору та виселення обґрунтовуються фактом наявності заборгованості перед міським бюджетом, що є порушеннями умов укладених договорів оренди та всупереч ч. 7 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» призводить до підривання економічних засад місцевого самоврядування. Відповідачами виступають орендарі комунального майна, які мають заборгованість за договорами оренди – фізичні особи-підприємці, приватні фірми, товариства всіх форм господарювання. Слід зазначити, що більше половини із вказаних позовів визнають самі відповідачі та добровільно виконують їх ще під час судового провадження справи.

Інколи господарські суди відмовляють у прийнятті позовних заяв до розгляду та повертають їх заявнику з підстав, що відповідно до закону прокурор не наділений правом звертатися до суду в інтересах держави в особі органу місцево-

го самоврядування, якому не надано повноважень виконавчої влади. Втім, можна зробити висновок: представництво прокуратурою інтересів держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист в суді інтересів держави, коли це визначено законом. При цьому підставою представництва в суді інтересів держави є наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних або інших державних інтересів внаслідок протиправних дій чи бездіяльності фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою [9]. Отже, відсутні законні підстави для заперечень відповідача чи висновків суду щодо неправомочності заявлених прокурором вимог в інтересах держави в особі органу місцевого самоврядування, якому нібито не надано повноважень органу виконавчої влади.

Досить часто виникають ситуації, коли службові особи органів місцевого самоврядування в порушення Закону України «Про місцеве самоврядування» приймають рішення про зміну доходів та видатків бюджету без винесення цього питання на розгляд сесії відповідної ради та внесення змін до рішення про бюджет [10].

Іноді орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції в спірних відносинах, може збігатися з позивачем, наприклад, за позовом прокурора про стягнення збільшеної плати за неефективне використання енергоресурсів органом, уповноваженим державою здійснювати відповідні функції в спірних відносинах, в такому разі позивачем є Державна інспекція енергозбереження Державного комітету з енергозбереження України.

Такий орган може і не збігатися з позивачем. Така ситуація можлива, коли органом, уповноваженим державою здійснювати відповідні функції в спірних відносинах, виступає Кабінет Міністрів України, а позивачем, наприклад, – національна акціонерна компанія [11].

Отже, на сьогодні відбувається процес розвитку, вдосконалення та реформування прокурорської діяльності, зокрема і в бюджетній сфері. Законодавче забезпечення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері бюджетних відносин активізує та вдосконалює сам механізм бюджетного контролю. Для більш ефективної протидії бюджетним правопорушенням пропонуємо посилити роль контролюючих органів, прозорість при використанні бю-

джетних коштів, покращити співпрацю контролюючих органів з органами прокуратури та частіше висвітлювати інформацію про бюджетні правопорушення в засобах масової інформації.

**Список використаних джерел:**

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page8>
2. Медведько О. Із виступу на колегії Генеральної прокуратури України з питань додержання бюджетного законодавства та прокурорського нагляду у цій сфері 28 травня 2010 року / О. Медведько // Вісник прокуратури. – 2010. – № 6. – С. 3–7.
3. Макеев Н. Надзор за соблюдением бюджетного законодательства / Н. Макеев // Законность. – 2004. – № 9. – С. 29–31.
4. Присяжнюк В. Діяльність прокуратури Одеської області у сфері нагляду за додержанням бюджетного законодавства України / В. Присяжнюк // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 2. – С. 92–95.
5. Гладун О. Взаємодія правоохоронних та контролюючих органів щодо протидії злочинам у сфері виконання бюджету / О. Гладун // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 1. – С. 115–121.
6. Руденко М. Місце та роль прокуратури у бюджетній сфері / М. Руденко // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 5. – С. 24–31.
7. Семенюк В. Інтереси держави в господарському представництві. Практичний аспект / В. Семенюк // Вісник прокуратури. – 2007. – № 6. – С. 14–18.
8. Руденко М. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в господарському судочинстві / М. Руденко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 2. – С. 73–78.
9. Косята М. Інтереси громадян і держави як предмет прокурорсько-судового представництва / М. Косята // Вісник прокуратури. – 2009. – № 6. – С. 15–21.
10. Руденко М. Місце та роль прокурора у бюджетній сфері / М. Руденко // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 5. – С. 24–31.
11. Тесленко А. М. Організація діяльності прокурорів щодо захисту прав і свобод громадян та інтересів держави при застосуванні законодавства про адміністративні правопорушення: навч.-метод. посіб. / А. М. Тесленко. – К.: ІПКК Академії прокуратури України, 2006. – 80 с.

*Алефтина ТЕСЛЕНКО, Ігор ПИЛИПЕНКО*

**ЗАХИСТ ПРОКУРОРОМ У СУДІ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ  
В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ**

**Резюме**

*Проаналізовано підстави судового захисту прокурором інтересів держави в бюджетній сфері. Визначено завдання та повноваження органів прокуратури для більш точного розуміння працівниками покладених на них обов'язків при здійсненні вказаної функції.*

*Алефтина ТЕСЛЕНКО, Игорь ПИЛИПЕНКО*

**ЗАЩИТА ПРОКУРОРОМ В СУДЕ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА  
В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ**

**Резюме**

*Проанализированы основания судебной защиты прокурором интересов государства в бюджетной сфере. Определены задача и полномочия органов прокуратуры для более точного понимания работниками возложенных на них обязанностей при осуществлении указанной функции.*

*Alefytina TESLENKO, Igor PYLYPENKO*

**PROSECUTOR'S PROTECTION OF THE STATE BUDGETARY INTERESTS  
IN COURT**

**Summary**

*The grounds of prosecutor's protection of the state budgetary interests in court are analyzed. The prosecutor's authority and mission in this area are determined for deeper understanding by prosecutors their duties when protecting state interests in court.*