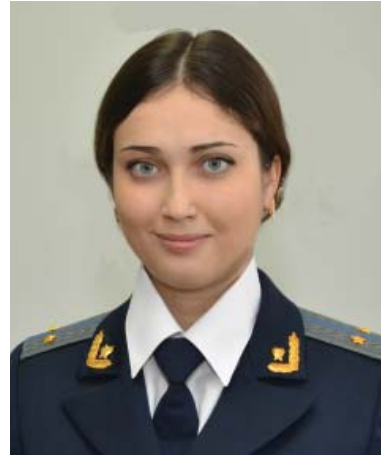




Юлія БЕЗМАЩУК,
заступник директора
Інституту підготовки кадрів
Національної академії
прокуратури України,
молодший радник юстиції,
кандидат юридичних наук



Ксенія ГРЕЙДИНА,
провідний науковий співробітник
відділу досліджень проблем
ювенальної юстиції
Науково-дослідного інституту
Національної академії
прокуратури України, юрист 3 класу

УДК 347.96

ПРЕДСТАВНИЦТВО ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМ З ОХОРОНИ ДИТИНСТВА

Проаналізовано проблеми здійснення представницької діяльності при виявленні порушень закону у реалізації програм із охорони дитинства, запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: програми з охорони дитинства; представництво прокурором інтересів держави.

Постановка проблеми. Відповідно до розділу першого Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на період до 2016 року» від 5 березня 2009 року Україна як член міжнародної спільноти зобов'язалася створити сприятливе для дітей середовище, забезпечувати гідний розвиток і захист їхніх прав, дотримуватися принципів демократії, рівності, миру, соціальної справедливості, враховувати моральні засади і традиційні цінності українського суспільства, спрямовані на зміцнення сім'ї та морального здоров'я дітей у країні [1].

Для цього у державному і місцевих бюджетах усіх рівнів щорічно передбачаються значні обсяги витрат на фінансування програм із охорони дитинства. Наприклад, лише в Автономній Республіці Крим за результатами 2013 року на виконання таких програм було виділено 27 млн грн, з них кошти бюджету Автономної Республіки Крим – 22 млн грн, місцевих бюджетів – 4,9 млн гривень. Згідно із програмою «Дошкільне дитинство Криму» на 2014–2017 роки, затвердженою постановою Верховної Ради Криму від 22 січня 2014 року, щорічний обсяг фінансування становить 27,3 млн гривень [2].

Саме тому з урахуванням нинішнього кризового стану економіки України надзвичайно важливого значення набувають питання раціонального використання державних коштів у сфері охорони дитинства та забезпечення прозорої системи вибору постачальників якісних товарів, робіт і послуг за економічно обґрунтованими цінами, підвищення контролю за результатами виконання бюджетних програм.

Генеральний прокурор України у п. 4 галузевого наказу «Про організацію органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» від 1 листопада 2012 року № 16 гн одним із пріоритетних завдань представницької діяльності визначив використання бюджетних коштів, спрямованих на реалізацію програм з охорони дитинства, закупівлю товарів і послуг для забезпечення діяльності дитячих закладів [3].

Реальне поновлення прав громадян та інтересів держави як єдиний критерій оцінки роботи органів прокуратури потребує своєчасного реагування на порушення. За офіційними статистичними даними Генеральної прокуратури України, прокурорами у 2013 році у сфері захисту прав і свобод дітей заявлено позовів на суму 116 млн грн, з них задоволено на 28 млн грн. У справах за позовами прокурорів реально виконано судових рішень на суму 4,9 млн гривень [4].

Водночас, як зазначає О. Кучер, ініціатива прокурорів у бюджетній сфері дещо послабилась. Перевірки на місцях свідчать, що категорія поданих прокурорами позовів зростає, тому знижуються ефективність і результативність представницької діяльності прокуратури [5]. Зауважимо: аналіз статистичної звітності про роботу прокурора за 2013 рік також засвідчив потребу активізації представницьких повноважень прокурора у сфері реалізації програм із охорони дитинства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми прокурорського захисту прав і свобод дітей аналізували у своїх працях Є. Блажівський, В. Вишинський, Т. Воеводін, О. Єрмаков, Л. Жиліна, П. Каркач, О. Кучер, Г. Попов, А. Тесленко, Н. Шость та інші. Питання ефективності використання бюджетних коштів досліджували О. Акентьєва, З. Альбеков, В. Морозов, Р. Сорокін, Н. Якимчук. Окремі теоретичні та практичні аспекти представництва прокурором інтересів громадянина і держави в цивільному судочинстві розглядали В. Аргунов, Т. Дунас, М. Косюта, М. Мичко, І. Павлуник, М. Руденко.

Мета статті (завдання) полягає у вивченні проблем, які виникають під час здійснення прокурором представницької діяльності у сфері забезпечення законності при реалізації програм із охорони дитинства для їх подальшого вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно зі ст. 121 Конституції України прокуратура України уповноважена представляти інтереси громадян і держави в суді у визначених законом випадках [6].

Для успішної реалізації прокурором представницьких повноважень щодо забезпечення законності виконання програм з охорони дитинства необхідно чітко встановити склад правопорушення, що передбачає визначення: по-перше, порушення конкретних норм закону і підстав для застосування представницьких повноважень; по-друге, суб'єкта правопорушення (відповідача); по-третє, суми збитків, заподіяних правопорушенням (ціна позову); по-четверте, причинно-наслідкового зв'язку між діями та завданою шкодою.

Відповідно до ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» підставою для представництва інтересів держави є порушення або загроза захищеним законодавством інтересам держави [7].

У рішенні від 8 квітня 1999 року у справі № 1-1/99 (про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) Конституційний Суд України розтлумачив, що «інтереси держави» є оціночним поняттям, тому прокурор або його заступник у кожному випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, що саме загрожує чи може загрожувати матеріальним або іншим інтересам держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах [8].

З метою покращення організації та реалізації повноважень органами прокуратури Верховна Рада України 18 вересня 2012 року прийняла Закон № 5288-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури». Зокрема, у випадках виявлення беззаперечних грубих порушень закону або у разі виникнення труднощів щодо визначення позивача (відсутність органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах або звертатися до суду) прокурору надано повноваження звертатися до суду самостійно, набуваючи статусу позивача [9].

Водночас, враховуючи принцип «непідміни» [10, 81], прокурором уповноважених органів державної влади (органами державного аудиту ефективності використання бюджетних коштів є Рахункова палата України, Державна фінансова інспекція України та підрозділи внутрішнього аудиту, що діють при центральних органах виконавчої влади), застосування цивільно-правових заходів виправдане лише у випадках, коли державні інтереси залишаються незахищеними внаслідок того, що органи виконавчої влади, передусім державного контролю, органи місцевого самоврядування або їхні посадові особи не виконують чи неналежно виконують обов'язки, покладені на них законодавством.

Зауважимо, що основою ефективного застосування представницьких повноважень та оперативного реагування на порушення законодавства є належне інформаційне забезпечення. Так, відповідно до п. 3 наказу Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 6 гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» джерелами отримання відомостей про підстави для застосування представницьких повноважень є: матеріали наглядових перевірок; інформація, що надходить до прокуратури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування і державного нагляду (контролю); матеріали кримінальних проваджень, справ про адміністративні, враховуючи корупційні, правопорушення; публікації у засобах масової інформації, мережі Інтернет; розміщені в Єдиному державному реєстрі судових рішень документи; звернення фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій; інші джерела [11].

Попри джерела отримання всю інформацію щодо нецільового використання бюджетних коштів, спрямованих на реалізацію програм із охорони дитинства, доцільно класифікувати залежно від сфери суспільних відносин, наприклад, охоро-

ни життя і здоров'я дітей, права на освіту, права на відпочинок, змістовне дозвілля, майнових та житлових прав дітей, закупівлі товарів і послуг для забезпечення діяльності дитячих закладів тощо.

Цілком виправданим також є поділ інформації про порушення законодавства у досліджуваній сфері залежно від програми (державна чи місцева) та сфери дії з урахуванням її цілей.

Так, Кіровоградський окружний адміністративний суд у постанові від 9 липня 2013 року у справі № 811/1595/13-а за позовом прокурора Петрівського району Кіровоградської області до Петрівської районної державної адміністрації Кіровоградської області про визнання протиправними дій начальника відділу освіти, молоді та спорту Петрівської районної державної адміністрації щодо витрачання коштів лише на утримання Петрівського районного центру дитячої та юнацької творчості; формального виконання заходів Програми «Позашкільна освіта на період 2009–2012 років»; реалізації програм із порушенням вимог законодавства, зокрема, нескладення календарного плану виконання програм, Положення про програми (заходи) та кошториси; використання коштів під час виконання Програми на закупівлю матеріальних цінностей для Петрівського районного центру дитячої та юнацької творчості та виплати заробітної плати працівникам закладу; відсутності контролю та координації за діяльністю гуртків Петрівського районного центру дитячої та юнацької творчості відмовив у задоволенні позовних вимог прокурора, посилаючись на неможливість ототожнення районних цільових програм, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету відповідно до статей 88–90 Бюджетного кодексу України, з державними цільовими програмами згідно із Законом України «Про державні цільові програми», фінансування яких передбачено ст. 87 БК України [12].

У мотивувальній частині суд також зазначив, що необхідно звертати увагу на призначення таких цільових програм, зокрема сферу суспільних відносин, на яку вони поширюються. Так, суд слушно зазначив, що відповідно до п. 2.1 Положення про порядок реалізації програм та проведення заходів з питань дітей, молоді, жінок та сім'ї, затвердженого наказом Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України від 1 листопада 2000 року № 2111, врегульовано лише питання соціальної підтримки та допомоги [13]. Тоді як державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, які здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням (ст. 1 Закону України від 18 березня 2004 року № 1621-IV «Про державні цільові програми») [14].

Необхідно зауважити, що одержана інформація також дає змогу обрати належний спосіб захисту та визначити відповідача.

Однією зі сфер зловживання органів державної влади у фінансово-господарській діяльності при виконанні програм з охорони дитинства є державні закупівлі. Оскільки найпоширенішими порушеннями у цій сфері, що потребують невідкладного реагування представницькими заходами, є укладення договору без проведення процедури державних закупівель, уникнення процедури закупівлі шляхом поділу її суми на частини, укладення договорів за цінами вищими, ніж були в учас-

ників торгів тощо [15, 74], прокурори найчастіше подають позови про визнання таких договорів недійсними (п. 2 ч. 2 ст. 16 ЦК України) та відшкодування збитків (п. 8 ч. 2 ст. 16 ЦК України) [16].

Водночас, якщо незаконне рішення органу державної влади, на який покладено обов'язок затвердження і виконання програм, було підставою виділення бюджетних коштів для укладення договору із суб'єктами господарювання, вважаємо, прокурор зобов'язаний також ініціювати публічно-правові спори, в яких відповідачем є суб'єкт владних повноважень, у порядку адміністративного судочинства (позови про визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб (п. 10 ч. 2 ст. 16 ЦК України).

Визначення обсягу позовних вимог (суми збитків, заподіяних внаслідок правопорушення) лишається актуальним питанням у здійсненні представницької діяльності при виявленні фактів нецільового використання бюджетних коштів, виділених на реалізацію програм із охорони дитинства.

Для визначення ефективності використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів і витрат, тривалості виконання бюджетної програми, її необхідності та відповідності визначеній меті згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 року № 538-р «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі» застосовуються показники результативності. Кількісні та якісні показники характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншими звітностями, дають змогу оцінити використання коштів на виконання бюджетної програми [17].

Як слушно зауважує Н. Якимчук, при визначенні збитків, завданих нецільовим використанням бюджетних коштів, мають враховуватися ризики (фактори, діяння або бездіяльність і події), які могли негативно вплинути на виконавців бюджетних програм і призвести до фінансових втрат, завдання шкоди або до неможливості реалізувати функції і завдання, покладені на об'єкт перевірки (наприклад, недостатній обсяг фінансування, зовнішні фактори тощо) [18, 68].

Висновки. Підвищенню ефективності реалізації прокурорами представницьких повноважень сприятиме поліпшення співпраці з органами контролю та систематичне надходження інформації про виявлені порушення й завдані державі збитки. При виявленні порушень виконання програм із охорони дитинства необхідно більше зважати на якість позовних заяв, поданих у порядку цивільного, господарського та адміністративного процесів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на період до 2016 року»: Закон України від 5 березня 2009 року № 1065-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1065-17>
2. На програму «Дошкільне дитинство Криму» спрямують 27 мільйонів гривень / Управління інформаційної політики Ради міністрів Автономної Республіки Крим // Офіційний сайт Ради міністрів Автономної Республіки Крим [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www>.

- ark.gov.ua/ua/blog/2014/01/22/na-programu-doshkilne-ditinstvo-krimu-spryamuyut-27-mln-grn/
3. Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей: наказ Генерального прокурора України від 1 листопада 2012 року № 16 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
 4. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2013 року за формою «П» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110140&c=edit&c=fo
 5. Кучер О. Проблеми представництва прокуратурою інтересів держави у бюджетній сфері / О. Кучер // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 1. – С. 77–81.
 6. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
 7. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>
 8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді): Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>
 9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: Закон України від 18 вересня 2012 року № 5288-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5288-17>
 10. Мироненко Т. Шляхи оптимізації представницької діяльності прокурора у цивільному процесі / Т. Мироненко, А. Тогобіцька // Вісник прокуратури. – 2011. – № 11. – С. 77–82.
 11. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 6 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
 12. Постанова Кіровоградського окружного адміністративного суду від 9 липня 2013 року у справі № 811/1595/13-а за позовом прокурора Петрівського району до Петрівської районної державної адміністрації Кіровоградської області про визнання протиправними дій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32474268>
 13. Про затвердження Положення про порядок реалізації програм та проведення заходів з питань дітей, молоді, жінок та сім'ї: наказ державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України від 1 листопада 2000 року № 2111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0153-01>
 14. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 року № 1621-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>
 15. Чумаченко А.І. Організація представницької діяльності з питань захисту інтересів держави у сфері державних закупівель / А.І. Чумаченко // Проблемні питання представницької діяльності прокурора щодо захисту прав громадян та інтересів держави, у тому числі з питань земельних відносин: м-ли семінарів, які відбулися на базі прокуратур Львівської та Полтавської областей. – К.: Генеральна прокуратура України, 2012. – С. 72–76.
 16. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року №435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

17. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 року № 538-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>
18. Якимчук Н. Критерії ефективності використання бюджетних коштів / Н. Якимчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 1. – С. 65–70.

Безмашук Ю. Представництво прокурором інтересів держави у сфері реалізації програм з охорони дитинства / Ю. Безмашук, К. Грейдіна // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2014. – № 1. – С. 13–19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/1-2014/13-19-bezmaschuk.pdf>

Юлія БЕЗМАЩУК,
Ксенія ГРЕЙДИНА

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ПРОКУРОРОМ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ ПО ОХРАНЕ ДЕТСТВА

Проанализированы проблемы осуществления представительской деятельности в случаях выявления нарушений закона при реализации программ по охране детства, предложены пути их решения.

Ключевые слова: программы по охране детства; представительство прокурором интересов государства.

Yulia BEZMASCHUK,
Ksenia GREYDINA

STATE'S INTEREST REPRESENTATION BY PROSECUTOR WHEN IMPLEMENTING CHILDHOOD PROTECTION PROGRAMS

There were analyzed issues arising during performance of representation functions if law violations are detected, when childhood protection programs are implemented, the ways to solve them were suggested.

Keywords: childhood protection programs; state's interest representation by prosecutor.