

УДК 343.343.5

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЗЛОЧИНАМ, ПОВ'ЯЗАНИМ ІЗ НЕЗАКОННИМ ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

**Роман СОСКОВ,**

аспірант кафедри адміністративного і кримінального права  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

### АНОТАЦІЯ

У статті аналізуються основні позиції науковців та нормативно-правові акти щодо правового регулювання запобігання органами прокуратури України злочинам, пов'язаним із незаконним використанням бюджетних коштів. Встановлено їх позитивні та проблемні аспекти.

**Ключові слова:** злочин, склад злочину, кримінальна відповідальність, злочинність, запобігання, економіка, бюджетні кошти.

### LEGAL REGULATION OF PREVENTION OF THE UKRAINIAN PROSECUTORY BODIES FOR CRIMES RELATING TO UNLAWFUL USE OF BUDGET FUNDS

**Roman SOSKOV,**

Postgraduate Student at the Department of Administrative and Criminal Law  
of Oles Honchar Dnipro National University

### SUMMARY

The article analyzes the main points of scientists and regulations on legal regulation of preventing the prosecutors' offices of Ukraine from crimes connected with the illegal use of budgetary funds. Their positive and problematic aspects are established.

**Key words:** crime, crime, criminal liability, crime, prevention, economy, budget funds.

### REZUMAT

Articolul analizează principalele puncte de vedere ale oamenilor de știință și actelor juridice privind reglementarea juridică a prevenirii procuraturilor din Ucraina de crimele legate de utilizarea ilegală a fondurilor bugetare. Aspectele lor pozitive și problematice sunt stabilite.

**Cuvinte cheie:** criminalitate, criminalitate, răspundere penală, criminalitate, prevenire, economie, fonduri bugetare.

**Постановка проблеми.** Належне запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним із незаконним використанням бюджетних коштів, вимагає достатнього нормативно-правового забезпечення такої діяльності, оскільки сьогодні перед суспільством та державою стоїть важливе завдання побудови реальної, а не декларативної правової держави, що закріплено у ст. 1 Конституції України. Цей складний процес потребує, в першу чергу, оновлення чинного законодавства, зміну підходів у правовому регулюванні різних сфер суспільно-політичного життя у державі. Це стосується і раціонального та правомірного використання бюджетних коштів. Крім того, необхідність правового регулювання запобігання злочинності зумовлюється тим, що остання повинна здійснюватися чітко з дотриманням принципу законності.

**Стан дослідження.** Слід зазначити, що проблемами правового регулювання протидії злочинності в цілому займалися такі відомі вчені-кримінологи, як О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, В.В. Голіна, Л.М. Давиденко, А.П. Закалюк, Т.В. Корнякова, О.М. Литвак, С.М. Попович та інші.

**Мета статті.** Метою статті є аналіз основних позицій науковців та нормативно-правових актів щодо правового регулювання запобігання органами прокуратури України злочинам, пов'язаним із незаконним використанням бюджетних коштів.

**Виклад основного матеріалу.** У теорії держави і права відсутнє єдине чітке визначення поняття правового регулювання. Так, автори підручника «Загальна теорія держави та

права» за редакцією В.В. Копейчикова визначають його як дію права на суспільні відносини за допомогою юридичних засобів, насамперед норм права [1, с. 217]. А.М. Куліш під правовим регулюванням розуміє «здійснюваний в інтересах суспільства за допомогою норм права вплив на поведінку учасників суспільних відносин, з метою встановлення й упорядкування останніх» [2, с. 62]. О.Ф. Скакун стверджує, що правове регулювання – це не тільки здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, але і їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [3, с. 488]. Як бачимо, наведені визначення не суперечать одне одному, а лише доповнюють та уточнюють попередні.

Тому, на наш погляд, найбільш вдало конкретизував визначення поняття правового регулювання Р.Я. Демків, який стверджує, що останнє є специфічною діяльністю держави, її органів, посадових осіб і уповноважених на те громадських організацій щодо впорядкування суспільних відносин шляхом встановлення юридичних норм і прийняття в необхідних випадках індивідуальних рішень відповідно до цих норм, вирішення юридично значимих питань, що виникають у межах таких відносин. Держава в особі її уповноважених органів, відповідно до закономірностей розвитку і потреб суспільного життя, встановлює загальні засади (принципи, цілі, завдання, межі) і розробляє основні засоби правового регулювання. Це робиться шляхом формування системи законодавчих та інших

нормативних правових актів із відповідних питань. Держава засновує юридичні установи правозастосовного, правоохоронного та іншого профілю, що беруть безпосередню участь в організації і здійсненні правового регулювання, координують їх діяльність, застосовує в разі необхідності державний примус до порушників правового порядку [4, с. 21].

У контексті вищевказаного ми погоджуємося з думкою В.В. Голіни, що «правове регулювання спеціально-кримінологічного попередження злочинів повинно визначати його цілі та завдання, окреслювати коло об'єктів попереджувального впливу, закріплювати права та обов'язки суб'єктів попереджувальної діяльності, забезпечувати ефективність та професіоналізм попереджувальних заходів у рамках методів попереджувального впливу» [5, с. 27].

Тому сутність одного з важливих напрямів правового регулювання бюджетної сфери полягає у тому, що держава за допомогою створених нею спеціальних органів (ОВС, прокуратура та ін.), перед якими поставлено завдання попередження злочинності та яким надано для цього відповідну компетенцію, має можливість запобігати злочинам, пов'язаним із незаконним використанням бюджетних коштів.

Так, В.В. Фінчук, проаналізувавши погляди науковців на вищевказану тему, зазначає, що різними дослідниками пропонуються різні схеми структури цього регулювання. Але в цілому всі нормативно-правові акти можна поділити на чотири блоки. Так, до першого блоку правового регулювання діяльності з протидії злочинності належать Конституція України та норми міжнародних актів, ратифікованих Верховною Радою України, у яких справедливість, гуманізм і законність знайшли своє відображення як основні принципи запобігання злочинності та поведіння зі злочинцями. Другий блок складають законодавчі акти, що регламентують переважно кримінально-правові аспекти запобігання злочинності. Третій блок становлять закони і підзаконні акти, які регламентують запобігання злочинності за окремими напрямками цієї діяльності. Четвертий блок представлений законами і підзаконними актами, що визначають завдання, функції та повноваження органів, для яких запобігання злочинності є основним або одним з основних обов'язків [6, с. 208].

Беручи до уваги вищевикладене, пропонуємо стан правового регулювання запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним із незаконним використанням бюджетних коштів, здійснити, спираючись на дисертаційне дослідження В.М. Руфанової «Кримінологічна характеристика та запобігання органами внутрішніх справ злочинам, пов'язаним із незаконним використанням бюджетних коштів», та розглянути його за такою структурою:

1) міжнародні документи, які регулюють сфери суспільних відносин, що потребують втручання органів прокуратури;

2) конституційні засади запобігання цим злочинам;

3) законодавчі акти, що передбачають обов'язки органів прокуратури щодо здійснення запобіжної діяльності (Закон України «Про прокуратуру» тощо);

4) законодавчі акти, що встановлюють правові заборони вчинення злочинів (БК, КК, КПК тощо);

5) нормативно-правові акти, що регулюють організацію, порядок, форми і засоби діяльності щодо запобігання цим злочинам [7, с. 106].

Для аналізу міжнародних документів доцільним буде звернутися до результатів дослідження правової регламентації правозахисної діяльності прокуратури України поза межами кримінального судочинства, яке здійснив Р. Шестопапов. Так, вчений поділяє міжнародні документи на дві групи:

1) акти, які на міжнародному рівні безпосередньо регулюють певні сфери суспільних відносин, що потребують прокурорського втручання та визначають порядок діяльності прокурорів та поділяються на:

а) акти, що визначають порядок діяльності органів прокуратури в певній сфері суспільних відносин, форми співробітництва між органами прокуратури різних держав, зміст і способи взаємодії прокуратури з органами влади і управління;

б) акти, що регулюють конкретні сфери суспільних відносин (міжнародні акти з різних галузей права, що регулюють діяльність державних та інших установ, що є об'єктом правозахисної діяльності прокурора, а законність діяльності яких – предметом);

2) міжнародні акти, що впливають на законопроектну роботу вітчизняного законодавця з питань організації та функціональної діяльності органів прокуратури (Рекомендації та Резолюції Парламентської асамблеї і Комітету Міністрів Ради Європи, Висновки Консультативної ради європейських прокурорів, Конференції Генеральних прокурорів країн Європи, Венеційської комісії), які є опосередкованою джерельною базою, що визначає межі правозахисної діяльності прокуратури шляхом надання вітчизняному законодавцю рекомендацій у формі позицій європейських інституцій щодо шляхів розбудови законодавства про прокуратуру в Україні, виступають правовим орієнтиром побудови нової сучасної моделі прокуратури [8, с. 44].

До останніх Р. Шестопапов відносить Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи № 1604 (2003 р.) «Про роль прокуратури в демократичній правовій державі, заснованій на верховенстві закону», Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № 11 (2012 р.) «Щодо ролі прокурорів поза системою кримінального правосуддя» та Висновок Консультативної ради європейських прокурорів № 3 (2008 р.) «Роль Служб обвинувачення поза сферою кримінального права». Проаналізувавши вищевказані документи, вчений робить висновок щодо їх неузгодженості у визначенні ролі та значення прокуратури поза межами кримінального судочинства, неоднозначне бачення її функціонального призначення у різних національних правових системах держав – учасниць Ради Європи через політичну складову частину в організації її роботи. Тобто можна припустити залежність прийнятих Парламентською асамблеєю Ради Європи рішень від політичних уподобань представників парламенту певної держави-учасниці щодо бачення місця прокуратури в системі державних органів та її ролі у запобіганні злочинам, що вчиняються у бюджетній сфері. Тому вказані міжнародні документи можуть бути лише опосередкованою джерельною базою, що надають українському законодавцю рекомендації у формі позицій європейських інституцій щодо формування вітчизняного законодавства з питань організації та діяльності органів прокуратури [8, с. 45–46].

Розглядаючи конституційні засади запобігання злочинам у бюджетній сфері, слід зазначити, що основою правового регулювання всіх суспільних відносин у державі й у сфері використання бюджетних коштів виступає Конституція України. Так, відповідно до ст. 8 Основного закону, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Згідно зі ст. 95 Конституції України, бюджетна система України будеється на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Держава прагне до збалансованості бюджету України [9].

Певною мірою забезпечення дотримання цих норм Конституції України покладається на органи прокуратури. Крім того, діяльність будь-якого державного органу і діяльність ор-

ганів прокуратури з запобігання злочинності може здійснюватися, відповідно до ст. 19 Конституції України, не інакше як «на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Однак Основний Закон не містить норм, які б чітко визначали суб'єктів та їх обов'язки, на яких покладено обов'язок запобігати злочинам, пов'язаним із незаконним використанням бюджетних коштів. Тільки у ст. 98 Конституції України зазначено, що контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата [7, с. 107].

Але сьогодні органам прокуратури доводиться виконувати свої повноваження, перебуваючи в постійному стані реформування, особливо після змін до Конституції України, внесених Законом України № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02 червня 2016 р. Нововведеним прийнятого закону стала істотна зміна юридичного статусу органів прокуратури в Україні. Тому необхідно проаналізувати функції органів прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам, пов'язаним із незаконним використанням бюджетних коштів у світлі нових положень Основного закону.

Відповідно до змін, із Конституції України вилучено Розділ VII «Прокуратура», а Розділ VIII «Правосуддя» доповнено ст. 131-1, де визначено юридичний статус органів прокуратури України. Так, згідно з вищевказаною статтею, прокуратура здійснює три основні функції:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виняткових випадках і в порядку, що визначені законом [9].

З переліку функцій прокуратури вилучено низку невластивих (за європейськими стандартами) їй функцій, таких як: нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина; нагляд за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (т. зв. «загальний нагляд»); нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян.

Як наслідок внесених змін, на думку авторів розгляданого Закону, органи прокуратури отримали широкі процесуальні можливості для набагато якіснішого виконання властивих прокуратурі функцій – підтримання публічного обвинувачення в суді; процесуального керівництва досудовим розслідуванням; вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження; нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. Запропонована зміна функцій прокуратури відповідає положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини у сфері кримінального судочинства та європейським стандартам стосовно функціонування органів (служби) публічного обвинувачення у демократичному суспільстві, керованому верховенством права [10].

Розглянемо тепер більш детально три основні конституційні функції органів прокуратури, щоб визначити, чи слід відносити ці органи до системи суб'єктів запобігання злочинності, а також яким чином зміна цих функцій вплине на можливість прокурорів запобігати злочинам, що вчиняються у бюджетній сфері.

Ми підтримуємо думку А.П. Закалюка, що суб'єктом діяльності стосовно запобігання злочинності та злочинним

проявам можуть бути визнані орган, організація, окрема особа, які в цій діяльності виконують хоча б одну з таких функцій щодо заходів запобігання: організацію, координацію, здійснення або безпосередню причетність до здійснення [11, с. 346].

Як уже зазначалося, однією з конституційних функцій прокуратури є організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням. Безперечним, на наш погляд, є той факт, що під час проведення досудового розслідування уповноважені органи (наприклад, слідчі підрозділи органів Національної поліції) в рамках кримінального провадження реалізують заходи запобігання злочинності. Так, наприклад, запобіжні заходи, передбачені ст. 176 КПК, застосовуються слідчим за погодженням з прокурором з метою запобігання спробам підозрюваним чи обвинуваченим вчинити інше кримінальне правопорушення чи продовжити кримінальне правопорушення, у якому вони підозрюються чи обвинувачуються. Низка повноважень прокурорів щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням міститься також у ч. 2 ст. 36 КПК.

Отже, можна зробити висновок, що прокуратура під час виконання нею функцій організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням здійснює реальний вплив на усунення причин злочинних проявів і тому належить до суб'єктів запобігання злочинності.

На першому місці серед функцій органів прокуратури вказано «підтримання публічного обвинувачення в суді», що надає їй особливо важливого значення. Серед основних конституційних засад судочинства, що вказані у ст. 129 Конституції України, визначено підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором.

У цьому разі Верховна Рада України змінила попередню конституційну функцію прокуратури «підтримання державного обвинувачення». Отже, постала необхідність у теоретичному осмисленні співвідношення понять «публічне обвинувачення» та «державне обвинувачення».

Як зазначає Ю.М. Дьомін, публічне обвинувачення пов'язано з публічними правовідносинами, публічними органами влади. У Конституції України чітко розмежовано дві системи органів публічної влади – органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Публічна влада може здійснюватися: безпосередньо народом чи територіальними громадами або через відповідні інституції, які називаються органами публічної влади. Поняття «публічна влада» сьогодні не має офіційного та загальноприйнятого наукового визначення. Відсутнє єдине розуміння цього терміна, позиції дослідників різняться щодо змісту та обсягу зазначеного поняття. Триває дискусія щодо кола органів публічної влади, є пропозиції до таких органів відносити не тільки державні установи, а й ті, які мають частку держави в своєму статуті (майні), надають публічні послуги відповідно до законодавства, беруть участь у публічному управлінні, виконують функції держави на підставі делегованих їм повноважень [12, с. 21].

У перекладі з латинської мови термін «публічний» (publicus) означає «суспільний» або «народний». У словнику іншомовних слів цей термін роз'яснюється як такий, що відбувається у присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий; призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний [13].

Ми підтримуємо погляд І.М. Мінаєвої, яка під публічною владою розуміє цілісну систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють управління суспільно важливими справами від імені та за дорученням суверена – народу, постійно діють у правовому режимі у реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень через визначені Конституцією України та законами України форми реалізації управління справами держави і територі-

альних громад, які функціонують згідно з їх статусами у всіх сферах і територіальних одиницях держави [14].

Тому ми вважаємо, що органи прокуратури належать до органів державної влади як складової частини органів публічної влади, оскільки вони не можуть належати до органів місцевого самоврядування та здійснюють покладені на них функції відповідно до ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Враховуючи вищевказане, погоджуємося з думкою І.І. Шульгана, що поняття «публічне обвинувачення» є дещо ширшим від поняття «державне обвинувачення». Оскільки, виходячи з тлумачення змісту терміна «публічний», можна констатувати, що прокурор у кримінальному провадженні виступає тепер не тільки від імені держави, а й від імені всього суспільства (принаймні більшої його частини) [15, с. 239].

Проте нині у нормативному визначенні функції прокуратури сталася невідповідність норм галузевого законодавства нормам Конституції України. Так, у чинній редакції Закону України «Про прокуратуру», де у ст. 2 визначаються розглядані функції, на першому місці залишається функція підтримання державного обвинувачення в суді, про публічне обвинувачення згадка відсутня. Також у ст. 3 КПК визначено поняття «державне обвинувачення», а про публічне – знову жодної згадки.

Тому уживання різних термінів у Конституції України та галузевих нормативно-правових актах породжує у Ю.М. Дьоміна цілком логічні запитання: чи зобов'язаний прокурор як представник публічного органу влади підтримувати публічне обвинувачення у повному обсязі, якщо проти цього заперечує громада? Як бути суду у разі ухвалення рішення згідно зі ст. 129-1 Конституції України від імені держави, а не від імені суспільства або народу, на підставі висунутого публічного, а не державного обвинувачення, що звужує представницькі повноваження обвинувача (прокурора), надані йому суспільством, а не державою? [12, с. 23].

Вищевказані питання можуть виникати у суді і під час розгляду справ щодо притягнення до відповідальності за нецільове використання коштів місцевих бюджетів службових осіб органів місцевого самоврядування, які виправдовуватимуть це використання інтересами громади. Це ускладнить процедуру підтримки прокурором публічного обвинувачення, що може призвести до порушення розумних строків розгляду кримінального провадження чи взагалі ініціювати перегляд різних процесуальних рішень, що приймалися під час досудового розслідування або судового розгляду.

Отже, на нашу думку, з метою уніфікації визначень та унеможливлення їх різного тлумачення, положення галузевих законів слід привести у відповідність із Конституцією України, а саме замінити словосполучення «державне обвинувачення», що використовується у КПК та Законі України «Про прокуратуру», на термін «публічне обвинувачення». З приводу цього підтримки заслуговують два законопроекти, що перебувають на розгляді у Верховній Раді України: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині забезпечення реалізації функцій прокуратури)» від 23 вересня 2016 р. № 5177 [16] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині реформування прокуратури відповідно до європейських стандартів)» від 06 жовтня 2016 р. № 5177-1 [17].

Другу конституційну функцію органів прокуратури «організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку» зако-

нодавець увів до обігу шляхом видозміни функції «нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство», що також потребує переосмислення.

Так, сутність поняття організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням не викликає особливих запитань, оскільки повноваження для його здійснення закріплені у галузевому законодавстві: наприклад, Законах України «Про прокуратуру» (ст. 9, 11, 13) та «Про оперативно-розшукову діяльність» (ст. 14), КПК (ст. 36 та ін.) тощо.

Але у цьому контексті потребує пояснення словосполучення «вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження». Оскільки, як доцільно зазначає Ю.М. Дьомін, згідно з нормами КПК та Закону України «Про прокуратуру» чітко визначено владні повноваження прокурорів, передавати які іншим суб'єктам заборонено, окреслено процесуальні обов'язки, дискреційні повноваження процесуальних керівників та їх власна процесуальна ініціатива тощо [12, с. 23]. Гадаємо, що вченим у галузі кримінального процесу слід дослідити цю проблему та з'ясувати, що слід відносити до «інших питань».

Крім того, з'явилася поняття «органи правопорядку». З цього приводу Ю.М. Дьомін зазначає, що нібито відбулося розширення кола суб'єктів, за якими здійснює нагляд прокурор під час реалізації ними гласних та негласних слідчих (розшукових) дій, але насправді коло суб'єктів, які здійснюють досудове розслідування, мають право проводити негласні та інші слідчі (розшукові) дії, чітко регламентовано нормами КПК у ст. 36, 38, 41, 216 та ін., і це коло залишається незмінним [12, с. 24].

Так, наприклад, відповідно до ст. 38 КПК, органами, що здійснюють дізнання і досудове слідство, є:

1) слідчі підрозділи:

а) органів Національної поліції;

б) органів безпеки;

в) органів, що здійснюють контроль за додержанням пенитенціального законодавства;

г) органів державного бюро розслідувань;

2) підрозділ детективів, підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України.

Тобто цілком правильним буде вважати перелічені органи органами правопорядку, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями яких є конституційною функцією органів прокуратури.

Також нова редакція другої функції органів прокуратури змінила підхід до здійснення важливого елемента діяльності прокуратури – прокурорського нагляду. Йдеться про те, що, на відміну від попередньої функції «нагляд за додержанням законів органами, що проводять слідчі (розшукові) або негласні слідчі (розшукові) дії», відтепер органи прокуратури мають здійснювати нагляд за слідчими і розшуковими діями вищевказаних органів.

На нашу думку, така зміна підходу до прокурорського нагляду суттєво звузила можливості органів прокуратури впливати на діяльність органів правопорядку в частині додержання ними норм законів. Оскільки нагляд за додержанням законів вклав у себе і нагляд за законністю проведення негласних та інших слідчих і розшукових дій.

Крім того, також з'явилася невідповідність нормам Конституції України норм Закону України «Про прокуратуру», де у ст. 2 розглядана функція залишилася у незмінній редакції: нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Тобто у законі функції прокуратури ширші, ніж у Конституції України, а це є недопустимим і суперечить ч. 3 ст. 2 цього ж Закону, де зазначено, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України. Тому вищесказане вимагає внесення відповідних змін до Закону

України «Про прокуратуру», де другу функцію органів прокуратури слід викласти у редакції, аналогічній конституційній.

Розглядаючи третю конституційну функцію органів прокуратури «представництво інтересів держави в суді у виняткових випадках і в порядку, що визначені законом», зазначимо, що і в цьому разі відбулося зменшення обсягу їхніх державно-владних повноважень. По-перше, прокуратуру позбавлено функції представництва інтересів громадян; по-друге, встановлено підвищені вимоги для вжиття заходів прокурорського реагування, оскільки відтепер представництво інтересів держави може здійснюватися лише у виняткових випадках.

З приводу другого нововведення слід зазначити, що потребу роз'яснення поняття «виняткові випадки», оскільки у Конституції України воно не конкретизоване.

Як зазначає М.М. Стефанчук, таке тлумачення досліджуваного поняття перебуває в системному зв'язку із баченням європейських експертів про першочерговість зосередження прокуратури на діяльності у кримінально-правовій сфері [18, с. 38]. Тобто це стосується і напрямку запобігання злочинам, пов'язаним із незаконним використанням бюджетних коштів. Але в такому разі постає питання про способи викладення таких виняткових випадків у законі, оскільки це впливає із законодавчого визначення розглядаєної функції: «у виняткових випадках і в порядку, що визначені законом».

Відповідно до законопроекту № 5177, представництво інтересів держави в суді прокурором пропонується здійснювати у таких випадках: коли є порушення або загроза порушення інтересу держави, охоронюваного державою суспільного, публічного інтересу в разі: відсутності органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання відповідних повноважень, а за наявності такого органу чи суб'єкта – нездійснення або неналежним чином здійснення ним захисту інтересів держави; нездійснення або неналежним чином здійснення адвокатом представництва в суді інтересів органу державної влади або органу місцевого самоврядування.

Також представництво інтересів держави в суді прокурором може здійснюватися у разі порушення або загрози порушення інтересу держави, охоронюваного державою суспільного, публічного інтересу, пов'язаних із незабезпеченням виконання зобов'язань, взятих державою за міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та в інших випадках, прямо передбачених законом.

**Висновки.** Отже, впливаючи на процес досудового слідства шляхом процесуального керівництва ним, прокуратура України здатна попереджувати причини та умови вчинення злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів. Здійснювати ж нагляд за органами правопорядку органи прокуратури можуть лише у рамках, обмежених виконанням слідчих і розшукових дій. Але, незважаючи на це, наявність такої функції залишається важливим інструментом держави у подоланні розгляданого негативного явища.

Безперечним є те, що сфера раціонального та правомірного використання бюджетних коштів є одним із важливих елементів представницької діяльності органів прокуратури, на охороні від протиправних посягань якої вони повинні зосереджувати свою увагу, використовуючи весь арсенал наданих Конституцією України функцій.

#### Список використаної літератури:

1. Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копйчикова. К.: Юрінком. 1997. 320 с.
2. Куліш А.М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівників податкової міліції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 177 с.

3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.

4. Демків Р.Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. Вип. 34. Том 1. С. 19–22.

5. Голіна В.В. Спеціально-кримінологічне попередження злочинів (Теорія і практика): автореф. дис. ... док. юрид. наук. Харків, 1994. 44 с.

6. Фінчук В.В. Правове забезпечення запобіжної діяльності органів прокуратури у сфері паливно-енергетичного комплексу України. Вісник Запорізького національного університету. 2015. № 2 (1). С. 207–212.

7. Руфанова В.М. Кримінологічна характеристика та запобігання органами внутрішніх справ злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2011. 258 с.

8. Шестопапов Р. Правова регламентації правозахисної діяльності прокуратури України поза межами кримінального судочинства. Вісник Національної академії прокуратури України. 2016. № 4 (46). С. 43–49.

9. Конституція України / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

10. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57209](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209).

11. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: у 3 кн. К.: Вид. дім «Ін Юре», 2007. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. 424 с.

12. Дьомін Ю.М. Функції органів прокуратури в контексті конституційних змін. Вісник Національної академії прокуратури України. 2016. № 3 (45). С. 20–28.

13. Словник іншомовних слів. URL: <http://www.rozum.org.ua/index.php?a=term&d=18&t=28290>.

14. Мінаєва І.М. Складові поняття «Публічна влада». ХарPI НАДУ. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/4/10.pdf>.

15. Шульган І.І. Окремі аспекти підтримання прокурором публічного обвинувачення. Юридичний науковий електронний журнал. 2016. № 6. С. 238–240.

16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині забезпечення реалізації функцій прокуратури): проект Закону України від 23 вересня 2016 р. № 5177. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60096](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60096).

17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині реформування прокуратури відповідно до європейських стандартів): проект Закону України від 06 жовтня 2016 р. № 5177-1. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60211](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60211).

18. Стефанчук М. Категорія «виключні випадки» в контексті реалізації прокуратурою України функцій представництва. Вісник Національної академії прокуратури України. 2016. № 4. С. 36–42.

#### ДОВІДКА ПРО АВТОРА

**Сосков Роман Миколайович** – аспірант кафедри адміністративного і кримінального права Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Soskov Roman Mykolaiovych** – Postgraduate Student at the Department of Administrative and Criminal Law of Oles Honchar Dnipro National University

[terehatolan@gmail.com](mailto:terehatolan@gmail.com)