

5. Микола Кобець. Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН. Органічне сільське господарство – що це таке? Онлайн версія журналу “Пропозиція” [Електронний ресурс] / Микола Кобець. – Режим доступу : <http://www.propozitsiya.com/?page>.
6. Микола Кобець. Органічне сільське господарство – що це таке? // Пропозиція (інформаційний щомісячник), № 6, 2006 [Електронний ресурс] / Микола Кобець. – Режим доступу : <http://www.propozitsiya.com>.
7. Про органічне виробництво [Електронний ресурс] : закон України від 21.04.2011, відхилений президентом. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
8. Ринок органіки в Україні: стан та перспективи // Газета “Агробізнес сьогодні”. – № 12(235), червень 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.agro-business.com.ua>.
9. Пресконференція “Псевдоорганік чи сертифікований органік? Імена, факти, коментарі” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.antre.kiev.ua>.  
Отримано 24.10.2012

#### Анотація

В статье исследуются вопросы, касающиеся проблем административно-правового регулирования торговли продуктами с маркировкой эко-знаками, в частности, торговли “органическими” продуктами, а также связанные с этим проблемы законодательного урегулирования сертификации, этикетирования и реализации органической продукции.

#### Summary

The article investigates the issues concerning problems of administrative and legal regulation of selling products labeled with eco-symbols, particularly of selling “organic” goods, and the related problems of legal regulation of certification, labeling and release of organic products.

УДК 341.1

*В. М. Литовка, прокурор прокуратури м. Суми,  
здобувач Національної академії прокуратури України*

## ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СПЕЦІАЛЬНИХ ФОНДІВ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ

*Стаття присвячена дослідженню правових основ правозахисної діяльності органів прокуратури у сфері законності формування та використання коштів спеціальних фондів бюджетних установ як необхідного важеля забезпечення реалізації основних напрямків діяльності бюджетних установ.*

*Ключові слова: правозахисна діяльність, спеціальний фонд, бюджет, контроль.*

**Постановка проблеми.** Головною запорукою нормального функціонування бюджетних установ є забезпечення сталого і достатнього фінансування їх діяльності. Однак сучасний стан державних фінансів, а також поглиблення фінансово-економічної кризи змушують державу економити на всьому, значно скорочувати видатки, в результаті чого виникає гостра необхідність у грошових коштах для забезпечення “нормального” функціонування установ внаслідок їх недофінансування та нестачі коштів для здійснення основної діяльності.

Такий розвиток подій змушує керівників впливати на зміцнення фінансово-економічного стану установи шляхом запровадження комерційних відносин для зменшення дефіциту бю-

джетних коштів на потреби діяльності установи, ефективного використання бюджетних асигнувань та пошуку додаткових джерел притоку коштів в установу.

Таким додатковим джерелом надходжень є грошові кошти спеціального фонду, що формуються в результаті виконання робіт та надання платних послуг бюджетною установою, отримання грантів, дарунків, благодійних внесків, а також інших надходжень.

Так, спеціальний фонд, або так звані “позабюджетні кошти”, як особлива фінансова категорія повинні привертати увагу своєю специфікою і важливістю. І сьогодні, коли тривалість і глибина фінансово-економічної кризи в Україні вимагає вирішення проблеми покриття дефіциту бюджету, їх роль безумовно зростає.

Усі кошти спеціального фонду розподіляються на здійснення видатків спеціального призна-

чення, а також на реалізацію пріоритетних заходів, пов'язаних з виконанням установою основних її функцій.

Питання законності формування та ефективності використання коштів спеціального фонду бюджетних установ підлягають ретельному дослідженню та контролю.

Дуже важливо віднайти ті механізми, за допомогою яких прокуратура могла б найефективніше здійснювати правозахисну діяльність у вказаній сфері, не підміняючи при цьому органи відомчого управління та контролю.

Це є важливим з огляду на те, що неефективне використання бюджетних коштів призводить до невиконання завдань, що ставлять перед собою державні органи, порушення їх належного функціонування та виникнення проблем у соціальній, економічній та фінансовій сферах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у розвиток теоретичних засад правозахисної діяльності органів прокуратури зробили такі вчені та практики, як: Г. П. Серета, М. К. Якимчук, О. М. Литвак, М. В. Руденко, М. В. Косюта, В. В. Сухонос, В. А. Замфіров, О. М. Толочко, І. М. Козьяков, М. В. Мельников, В. В. Російський, В. В. Долежан, Д. П. Ротар та інші. Крім цього, окремі питання законності формування та використання коштів спеціального фонду бюджетних установ досліджувались вітчизняними та зарубіжними вченими, такими як: Н. Я. Якимчук, В. М. Руфанова, В. В. Кулаков, С. С. Мірошніченко, О. О. Титаренко, О. П. Гетьманець, О. А. Кузьменко, Н. О. Ігоніна, Д. В. Кречетов, А. Є. Скачкова, Д. О. Єфімова, Ю. Г. Насонов). В той же час робилось це лише в розрізі проблем використання безпосередньо бюджетних коштів. Загалом аналіз наукової літератури підтверджує, що особливості правозахисної діяльності органів прокуратури України з питань дотримання законності при формуванні та використанні коштів спеціальних фондів бюджетних установ комплексно та на дисертаційному рівні ще не досліджувалися. Як наслідок сукупність вищенаведених обставин і обумовлює вибір теми дисертаційного дослідження та визначає її актуальність.

**Метою даної статті** є аналіз правових основ правозахисної діяльності органів прокуратури України з питань дотримання законності при формуванні та використанні коштів спеціальних фондів бюджетних установ, розробка сучасних підходів до вирішення існуючих проблем і на основі цього – внесення науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства і практики його застосування.

**Виклад основного матеріалу.** Правовий простір діяльності прокуратури охоплює практично всі галузі законодавства, включаючи загальні норми, які регулюють діяльність органу прокуратури України, та норми спеціальні, залежно від конкретних напрямків діяльності.

Враховуючи, що правозахисна діяльність органів прокуратури здійснюється у різних напрямках, кожен з яких регулюється власними нормами та має власне правове поле, необхідно в даному контексті говорити про комплексний підхід до вивчення правових основ правозахисної діяльності прокуратури при формуванні та використанні коштів спеціального фонду бюджетних установ.

Почати дослідження, на нашу думку, доцільно з визначення та аналізу термінології.

В юридичній науці автори під поняттям “правові основи” розуміють сукупність нормативно-правових актів [4, с. 184].

Як вірно відмічає В. О. Костюк, термін “правовий акт” у правознавстві має три значення: по-перше, це правило правомірної дії – юридичний факт; по-друге, результат правомірних дій як елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис – акт автономного регулювання); по-третє, юридичний документ [6, с. 38].

Нормативно-правові акти відрізняються один від одного за юридичною силою, назвою, спрямуванням, сферою дії, суб'єктом прийняття тощо. Таке різноманіття потребує відповідної їх класифікації та систематизації.

Так, фахівці з теорії права пропонують за основу класифікації правових актів обирати такі критерії, як: юридична чинність, сфера дії, характер волевиявлення, галузь законодавства, суб'єкт правотворчості [7, с. 315–316].

Аналізуючи сказане, можна говорити про систему норм, які являють собою сукупність правових актів різної юридичної сили, які створюють відповідне правове поле для функціонування органів прокуратури та її правозахисної діяльності зокрема.

У широкому розумінні мова йде про Конституцію України, законодавчі акти, у тому числі й міжнародні, підзаконні акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативні акти Генеральної прокуратури України, обласних та місцевих прокуратур.

Безперечно, найвищу юридичну силу має *Конституція України*, яка є основою правової системи, у зв'язку з чим усі інші законодавчі та підзаконні акти мають прийматись на її основі, відповідати та не суперечити їй. Конституція України зокрема:

- 1) закріплює основи суспільно-економічного ладу держави, її форму правління, форму територіального устрою, організацію і систему державної влади і місцевого самоврядування, встановлює принципи їх функціонування, визначає основні права, свободи і обов'язки людини і громадянина, встановлює принципи законності та правопорядку, становить базу для поточного законодавства і формування правової системи держави, містить норми прямої дії;
- 2) визначає деякі елементи правового статусу органів прокуратури України, а саме їх функції, порядок призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора України;
- 3) визначає загальні засади діяльності правоохоронних та контролюючих органів, взаємовідносини між ними, а також засади правового захисту їх персоналу;
- 4) визначає координаційні повноваження деяких із органів державної влади щодо протидії злочинності, забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону України.

Істотним недоліком в положеннях Конституції України є невизначеність місця прокуратури в державному механізмі, співвідношення її статусу з повноваженнями законодавчої, виконавчої й судової гілок влади. Вказані недоліки породжують безліч суперечок з приводу віднесення прокуратури до тієї чи іншої гілок влади.

Конституційною нормою, яка присвячена організації та порядку діяльності органів прокуратури, є стаття 123, згідно з якою організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом.

Бюджетній сфері держави присвячені статті 92, 95 Конституції України, якими визначено, що "бюджетна система України будується на засадах справедливості і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами; виключно законами України встановлюються державний бюджет України і бюджетна система України.

Таким чином, центральне місце у правовому регулюванні правозахисної діяльності органів прокуратури у бюджетній сфері займають закони України, і перш за все, Закон України "Про прокуратуру", який містить загальні норми діяльності органів прокуратури України та Бюджетний кодекс України, в положеннях якого згадується про спеціальні фонди бюджетних установ.

Так, статтею 3 Закону України "Про прокуратуру" визначені правові основи діяльності інституту. Зокрема, зазначено, що "повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конституцією

України, цим Законом, іншими законодавчими актами".

Особливе місце серед законодавчих актів, які є правовою основою правозахисної діяльності прокуратури у сфері формування та використання коштів спеціального фонду бюджетних установ, займають ті, що визначають:

- 1) правовий статус та повноваження об'єктів цієї діяльності;
- 2) правові засади формування та використання самих коштів спеціального фонду бюджетних установ;
- 3) компетенцію та механізми взаємодії контролюючих органів та прокуратури при здійсненні власних повноважень.

Невід'ємною частиною законодавства з питань правозахисної діяльності органів прокуратури України у сфері формування та використання коштів спеціальних фондів бюджетних установ є підзаконні нормативно-правові акти, зокрема відомчі нормативно-правові акти ГПУ.

До цього часу залишається невизначеним на законодавчому рівні співвідношення понять "прокурорський нагляд" та "правозахисна діяльність".

Відповідно до чинного законодавства прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів. Водночас у наказі Генерального прокурора України від 12.04.2011 № 3 гн "Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України" фактично йдеться про правозахисну функцію прокуратури.

Вказаним наказом визначено, що правозахисну діяльність необхідно організовувати та здійснювати шляхом нагляду за додержанням і застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та відомствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами.

В редакції чинного наказу визначено, що в ході здійснення правозахисної діяльності основну увагу прокурорів необхідно звертати на захист економічних питань, до яких належать в тому числі і питання законності формування та використання бюджетних коштів.

Аналізуючи вказані положення, можна спостерігати, що в організаційному документі використовуються поняття і "прокурорський нагляд" і "правозахисна діяльність", які по суті своїй розкривають одну й ту ж саму функцію прокуратури. Однак вказані поняття приводять до непорозумінь і неоднозначності в їх трактуваннях.

С. С. Алексєєв, наприклад, надає наступне визначення поняття “захист права” – це державно-примусова діяльність, спрямована на відновлення порушеного права, забезпечення виконання юридичного обов’язку [8, с. 361].

В. В. Сухонос вважає, що необхідно виокремити декілька аспектів правозахисної діяльності прокуратури, зокрема:

- 1) правозахист – це одне із завдань прокуратури (п. 2 ст. 4 Закону України “Про прокуратуру”);
- 2) правозахист – це один із принципів організації та діяльності прокуратури;
- 3) органи прокуратури здійснюють правозахист у межах реалізації всіх своїх функцій з урахуванням характеру правопорушень і змісту повноважень;
- 4) правозахист – це самостійна наглядова функція, передбачена у п. 5 ст. 121 Конституції України [9, с. 462].

Очевидно, що таких визначень можна навести безліч, вони є занадто загальними і аналізуючи їх, неможливо дійти однозначного висновку щодо співвідношення понять “прокурорський нагляд” та “правозахисна діяльність”, які на практичному рівні використовуються законодавцем для позначення однієї функції прокуратури, за змістом виконуваних обов’язків вони відображають одну й ту саму компетенцію прокуратури.

Що ж стосується визначення поняття “кошти спеціального фонду”, то необхідно зазначити, що до цього часу в жодному нормативному документі не надано навіть формального визначення вказаного поняття.

До 2000 року в Україні законодавство про “позабюджетні кошти” ґрунтувалося на узагальненій практиці розвитку законодавства СРСР, починаючи з 1923 р., у нормативно-правових актах було визначено зміст і правовий режим “позабюджетних коштів” бюджетних установ як коштів, які бюджетні установи одержують понад асигнування із державного бюджету на окремі поточні рахунки в установах банків, витрачають чітко за цільовим призначенням та не включають до державного бюджету.

Законодавець таким чином здійснив спробу надати фінансовим потокам прозорості, оптимального та оперативного управління ними, та втілює концепцію “позабюджетних коштів” бюджетних установ як коштів державного бюджету. Законодавче закріплення складових “позабюджетних коштів” знайшло своє закріплення у статті 13 Бюджетного кодексу України, згідно з якою складовими бюджету є загальний та спеціальний фонди.

Таким чином, вказана норма дає нам підстави вважати кошти спеціального фонду бюджетними.

Аналіз правових основ правозахисної діяльності органів прокуратури в сфері формування та використання коштів спеціальних фондів бюджетних установ дає можливість зробити наступні **висновки**.

Повна та якісна реалізація повноважень, наданих державою органам прокуратури на вказаному напрямку, можлива винятково завдяки спільним зусиллям і взаємодії з контролюючими органами, для якої необхідно:

- 1) закріпити законодавчо визначення поняття “кошти спеціального фонду бюджетних установ”;
- 2) законодавчо урегулювати та визначити у спеціальному законі форми взаємодії контролюючих органів та прокуратури, розробити методики з практичної реалізації даних форм, зокрема на міжвідомчо-нормативному рівні;
- 3) розширити межі співробітництва з правоохоронними органами в контексті нагляду за законністю формування та використання коштів спеціального фонду бюджетних установ;
- 4) розробляти спільний план роботи з метою координації діяльності у здійсненні контрольних заходів, створювати спільні робочі групи з проведення аналізу результатів взаємодії органів фінансового контролю та прокуратури на напрямку законності формування та використання бюджетними установами коштів спеціального фонду;
- 5) урегулювати нормативно-правове закріплення системи взаємної відповідальності і взаємінформування між органами прокуратури та органами фінансового контролю про факти виявлених та можливих порушень вимог чинного бюджетного законодавства в частині формування та використання коштів спеціального фонду бюджетними установами;
- 6) запровадити систему обміну інформацією, досвідом роботи на вказаному напрямку, проводити спільні наради, конференції, консультації тощо.

Таким чином, на нашу думку, критерієм ефективності правозахисної діяльності органів прокуратури України є необхідність не лише встановити факт правопорушення – це тільки певна частина роботи, яку буде закінчено на момент повного надходження до бюджету недоотриманих грошей та відшкодування порушниками фінансово-бюджетного законодавства незаконно витрачених коштів, а й усунення виявлених правопорушень, причин та умов, що сприяли їх виникненню.

Безумовно, для досягнення такого ефекту необхідно чітко окреслити на законодавчому рівні поняття “Спеціальний фонд”, віднести вказані питання до пріоритетних напрямів правозахисної діяльності органів прокуратури та визначити

форми взаємодії органів прокуратури з органами фінансового контролю.

Тільки така взаємодія надає можливість вчасно та законно застосовувати засоби реагування

до суб'єктів правопорушення, професійно захищати інтереси держави, а також конституційні права людини та громадянина.

### Список літератури

1. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30.
2. Про прокуратуру : закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 53.
3. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 50–51.
4. Івченко О. М. Перевірки органами контролю суб'єктів підприємництва / О. М. Івченко. – К., 2003. – 184 с.
5. Юхименко Л. Правові засади контролю за використанням бюджетних коштів, здійснюваного Рахунковою палатою України / Л. Юхименко // Право України. – 2003. – № 11. – С. 72–74.
6. Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій : навч. посібник (для юрид. фак. вузів) / В. О. Котюк. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
7. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / Скакун О. Ф. ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
8. Алексеев С. С. Общая теория права. В двух томах / С. С. Алексеев. – Т. 1. – М. : Юрид. лит., 1981. – 361 с.
9. Сухонос В. В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / В. В. Сухонос. – К., 2009. – 462 с.
10. Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України : наказ ГПУ від 12 квітня 2011 року № 3 гн.

Отримано 23.10.2012

### Анотація

*Стаття посвячена дослідженню правових основ правозахисної діяльності органів прокуратури України в сфері законності формування та використання засобів спеціальних фондів бюджетних організацій як необхідного звена забезпечення реалізації основних напрямків діяльності бюджетних установ.*

### Summary

*This article gives the analysis of the regulatory legal acts which regulate the human rights activity questions of the Public Prosecutor Office of Ukraine in the sphere of the budget funds formation and use. The research of the legal bases of the formation and use of means of the budget establishment special funds and the control over them are carried out.*

УДК 342.9

**В. М. Соколов**, заступник голови Сумського окружного адміністративного суду,  
здобувач Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

## ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ АНАЛОГІЇ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

*Стаття присвячена розгляду питання щодо допустимості застосування процесуальної аналогії при здійсненні адміністративного судочинства. Автором також приділена увага визначенню критеріїв допустимості застосування процесуальної аналогії.*

*Ключові слова:* адміністративне судочинство, аналогія закону, процесуальна аналогія в адміністративному судочинстві.

**Постановка проблеми.** Питання застосування аналогії процесуального закону, як засобу подолання прогалин у нормативному регулюванні правовідносин у сфері здійснення адміністративного судочинства є досить актуальним як з наукової точки зору, так і з точки зору практичного застосування.

Метою застосування аналогії закону є усунення прогалин у правовому регулюванні певних суспільних відносин, перш за все, судовими органами. При цьому варто зазначити, що на практиці усталеною є тенденція уникати застосування аналогії процесуального закону у зв'язку з відсутністю чіткої нормативної визначеності підстав та меж її застосування.

© В. М. Соколов, 2012