

ПРОБЛЕМА ВІДМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІД ІНШИХ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН, ЩО ВИНИКАЮТЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

КОБИЛЯНСЬКИЙ О.М. - здобувач Державного науково-дослідного інституту МВС
України

УДК 342.97

В статті охарактеризовані публічно-правові та частно-правові відносини; визначені види публічно-правових відносин, що виникають в діяльності органів прокуратури; встановлені критерії відмежування цих правоотношень від адміністративно-правових відносин, що виникають при участі органів прокуратури; здійснено розмежування адміністративних та інших правоотношень в діяльності прокуратури.

Ключові слова: органи прокуратури, адміністративні правовідносини, публічно-правові відносини, критерії відмежування адміністративних правовідносин за участю органів прокуратури.

У процесі своєї діяльності органи прокуратури вступають у різні види правовідносин у зв'язку із реалізацією безпосередніх функцій, покладених на ці органи. При цьому, деякі з цих видів правовідносин дуже близькі за змістом або тісно переплітаються з адміністративними правовідносинами за участю органів прокуратури. Саме тому, виникає необхідність у виявленні основних відмінностей адміністративних правовідносин від інших правовідносин, що виникають у діяльності органів прокуратури та у визначенні критеріїв їх відмежування. Це надасть можливість чітко окреслити межі адміністративних правовідносин, що, у свою чергу, дозволить правильно вирішувати питання щодо правової регламентації того чи іншого виду правовідношення, обрання методу правового регулювання цих

правовідносин та вирішення інших практичних питань.

У науковій літературі питання особливостей адміністративно-правових відносин за участю різних суб'єктів, у тому числі органів прокуратури, досліджувалися у наукових працях таких авторів, як В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, І.Л. Бачило, О.К. Бессмертний, Ю.П. Битяк, В.В. Копейчиков, Ю.М. Козлов, С.А. Кулинич, Є.В. Курінний, І.В. Озерський, Д.М. Павлов, Т.О. Проценко, А.О. Селіванов, В.С. Стефанюк, Ю.А. Тихоміров, В.О. Шамрай, В.В. Шуба, М.К. Якимчук та багато інших. Проте питання критеріїв відмежування адміністративно-правових від інших публічних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, в сучасній науці адміністративного права ґрунтовно не досліджувались, що обумовлює актуальність теми цієї статті.

Метою статті є визначити критерії відмежування адміністративно-правових від інших публічно-правових відносин, що виникають у діяльності органів прокуратури. Для досягнення поставленої мети слід вирішити наступні завдання: визначити поняття та види публічно-правових відносин, що виникають за участю органів прокуратури; охарактеризувати критерії відмежування адміністративних від інших публічних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури.

Досліджуючи критерії розмежування адміністративних та інших правовідносин,

що виникають у діяльності органів прокуратури, перш за все, слід виходити з того, що адміністративні правовідносини належать до сфери публічного права, на відмінну від деяких інших правовідносин (трудових, цивільних тощо), які включені до приватноправової сфери.

У правовій науці публічне право традиційно визначають, як сферу позитивного права, що ґрунтується на засадах централізації, коли права та обов'язки побудовані за принципом влади і підпорядкування [1, с. 14]. Це означає, що публічно-правова сфера охоплює собою державне управління, яке, у свою чергу, характеризується специфічними методами правового регулювання. Як зазначав Й. О. Покровський, публічні правовідносини регулюються виключно розпорядженнями, що надходять з єдиного центру, яким є державна влада. Тому регулюючи ці відносини з власної ініціативи і виключно своєю волею, державна влада принципово не може допустити в цих сферах поруч із собою жодної іншої волі, жодної іншої ініціативи [2, с. 13]. Саме в цьому автор вбачав причину того, що норми, що видаються у сфері публічного права та публічних правовідносин, мають імперативний характер. Це є однією з основних особливостей публічного права та кожної галузі, яка включена усферу публічних правовідносин.

У діяльності органів прокуратури можуть виникати правовідносини як приватноправової, так і публічно-правової сфери. При цьому, до публічно-правових відносин, які виникають за участю досліджуваного суб'єкта, належать міжнародні, бюджетно-фінансові, конституційні, кримінальні та кримінально-процесуальні та інші правовідносини. До приватноправових правовідносин, які можуть виникати в діяльності органів прокуратури, належать трудові, цивільні та цивільно-процесуальні правовідносини. У даній статі ми проаналізуємо відмінність основних видів публічних правовідносин від адміністративно-правових. Це видається найбільш складним завданням, адже приналежність відповідних правовідносин до публічно-правової сфери наділяє їх характеристиками, які дуже подібні між собою. Зокрема, у всіх видах

публічних правовідносин переважно застосовується імперативний метод правового регулювання, всі вони спрямовані, в першу чергу на захист та охорону публічних (державних або суспільних) інтересів тощо. Тому відмінні ознаки слід шукати у предметі та об'єкті цих правовідносин, а також меті та завданнях, які ставлять перед собою суб'єкти, вступаючи в той чи інший вид публічно-правових відносин.

Так, важливе місце в діяльності органів прокуратури посідають міжнародні правовідносини. Вступ України до різноманітних європейських та міжнародних організацій, активізація міжнародних стосунків, обумовлює актуальність даного виду правовідносин за участю органів прокуратури, зокрема, у сфері організаційно-протокольного забезпечення заходів міжнародного співробітництва. Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону «Про прокуратуру» органи прокуратури з метою реалізації своїх функцій здійснюють міжнародне співробітництво [3]. Основним відомчим актом, що регламентує даний напрямок діяльності органів прокуратури є Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародно-правового співробітництва» [4]. Аналіз цього Наказу дозволяє визначити, що метою вступу органів прокуратури в міжнародні правовідносини є забезпечення належної організації роботи органів прокуратури України у галузі міжнародно-правового співробітництва під час кримінального провадження, здійснення ефективного нагляду на даному напрямі, додержання, відповідно до міжнародних та європейських стандартів прав і свобод людини, а також інтересів держави при вирішенні питань, що регулюються нормами міжнародного права. Слід зазначити, що даний вид правовідносин у діяльності органів прокуратури тісно пов'язаний з адміністративно-правовими відносинами, оскільки як міжнародні, так і адміністративні правовідносини виникають у галузі державного управління, у зв'язку з чим виконують подібні за своїм змістом функції. Тому в даному випадку основним критерієм відмежування цих правовідносин буде

об'єкт, предмет та суб'єкти правовідносин.

Так, об'єктом адміністративно-правових відносин у сфері міжнародного співробітництва виступає діяльність Генеральної прокуратури України та підпорядкованих прокуратур щодо планування, організації, керівництва, контролю за проведенням відповідних міжнародних заходів тощо. Предметом, при цьому, виступають конкретні плани, накази, розпорядження, протоколи проведення міжнародних заходів.

Що ж стосується міжнародних правовідносин у діяльності органів прокуратури, то об'єктом тут виступає поведінка та діяльність суб'єктів цих правовідносин щодо виконання умов міжнародних договорів та інших міжнародних домовленостей, проведення міжнародних зустрічей, переговорів, конференцій тощо. Предметом цих правовідносин є міжнародні договори та домовленості, програми міжнародного співробітництва тощо.

Суттєва відмінність також існує у суб'єктах цих правовідносин. Зокрема, в адміністративно-правових відносинах суб'єктами можуть виступати: зі сторони органів прокуратури – Генеральний прокурор України, керівники підпорядкованих прокуратур, керівники відділів та підрозділів, прокурори відповідного рівня, тобто всі прокурори незалежно від рівня, а іншою стороною можуть виступати інші правоохоронні органи, органи державного управління тощо. Суб'єктами міжнародно-правових відносин за участю органів прокуратури виступають: зі сторони органів прокуратури – Головне управління міжнародно-правових зв'язків та європейської інтеграції Генеральної прокуратури України, структурні підрозділи прокуратур обласного рівня з міжнародно-правових доручень та спеціально визначених відповідними наказами працівників прокуратур, де такі структурні підрозділи не створені, а з іншого боку – представники міжнародних організацій, офіційних делегатів іноземних держав та інші.

Слід вказати також на такий критерій відмежування міжнародно-правових та адміністративно-правових відносин, як законодавство (правові акти), що регламентує

відповідні правовідносини.

Адміністративно-правові норми, що регламентують адміністративні правовідносини за участю органів прокуратури, містяться, перш за все, в Законі України «Про прокуратуру», відомчих наказах Генерального прокурора України. У свою чергу, міжнародно-правові відносини, що виникають у діяльності органів прокуратури, врегульовані міжнародними угодами, у тому числі, двосторонніми.

Наступним важливим видом правовідносин у публічній сфері, що може виникати в діяльності органів прокуратури, є конституційні правовідносини. Віднесення конституційних правовідносин до публічно-правової сфери обумовлене тим, що їх зміст становлять специфічні права та обов'язки сторін – конституційні. Однак, у науковій літературі висловлюється точка зору з приводу спірності питання щодо віднесення конституційного права до галузей публічного права [5, с. 568]. Для однозначного вирішення даного питання необхідно звернутися до характеристики предмета та методу конституційного права.

Досліджуючи конституційно-правові відносини в діяльності органів прокуратури, слід зазначити, що серед їх завдань, визначених Законом «Про прокуратуру» [3], передбачені такі, як захист від неправомірних посягань закріплених Конституцією України [6] прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Таким чином, вступаючи у конституційні правовідносини, органи прокуратури захищають як державний та суспільний (публічний) інтерес, так і приватний (конституційні права окремих громадян).

Що стосується методу правового регулювання, то, на думку науковців, для конституційного права традиційно характерним є метод субординації або імперативний метод, що передбачає регулювання суспільних відносин зверху донизу на власне імперативних началах. Зокрема, імперативний метод застосовується в конституційному праві при визначенні основних принципів організації та діяльності органів виконавчої влади [7, с. 35]. Отже, виходячи з предмету та методу правового регулюван-

ня, конституційно-правові відносини, що виникають у діяльності органів прокуратури, більше тяжіють до публічної сфери, навіть коли мова йде про охорону конституційних прав окремих громадян, які визнані державою найвищою соціальною цінністю, і, відповідно, їх дотримання та виконання гарантує забезпечення суспільного та державного інтересу, які і виступають предметом публічно-правової сфери.

Таким чином, можемо зробити висновок, що критеріями відмежування конституційних від адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, є об'єкт, а також їх зміст. Так, об'єктом конституційних правовідносин у діяльності органів прокуратури виступають дії та поведінка суб'єктів, спрямована на забезпечення захисту конституційного ладу, територіальної цілісності України, конституційних прав і свобод громадян, їх безпосередню реалізацію. На відміну від об'єкту конституційних правовідносин, об'єктом адміністративних правовідносин у сфері захисту конституційних прав та охорони конституційного ладу в державі виступає діяльність органів прокуратури, інших органів державної влади, а також громадян та юридичних осіб щодо дотримання ними встановленого порядку реалізації конституційних прав та виконання конституційних обов'язків, встановленого порядку їх захисту та охорони, накладення адміністративної відповідальності за порушення конституційних прав та засад конституційного ладу України тощо.

Що стосується змісту цих правовідносин, то їх відмінність полягає у наступному. Так, змістом конституційних правовідносин є конституційні права та обов'язки суб'єктів цих правовідносин, що закріплені в Конституції та законах України. Змістом адміністративних правовідносин за участю органів прокуратури в цій сфері є кореспондуючі права та обов'язки суб'єктів щодо: звернення до органів державної влади за захистом порушених конституційних прав; розгляду відповідними державними органами цих звернень та реагування на них тощо.

Іншим видом правовідносин публічної

сфери в діяльності органів прокуратури виступають бюджетно-фінансові правовідносини, які виникають у зв'язку із реалізацією органами прокуратури своїх прав та обов'язків в бюджетно-розрахунковій сфері (фінансування з державного бюджету, сплата податків та відрахувань до соціальних фондів, ведення та подання бухгалтерської звітності та інших фінансових звітів тощо).

Суттєвою відмінністю бюджетно-фінансових від адміністративних правовідносин у діяльності органів прокуратури слід вважати характер цих правовідносин, який обумовлений їх об'єктом, змістом та суб'єктами.

Так, об'єктом бюджетно-фінансових правовідносин за участю органів прокуратури є діяльність цих органів та інших суб'єктів (бюджетно-фінансових установ та органів їх управління) щодо формування, розподілу і використання бюджетних коштів та інших фінансових ресурсів, спрямованих на формування соціальних та страхових фондів. Натомість об'єктом адміністративних правовідносин у цій сфері виступають поведінка та діяльність органів прокуратури та інших суб'єктів, спрямована на дотримання встановленого порядку фінансування, подання фінансових, податкових та інших звітів, тобто фінансова дисципліна цих суб'єктів.

Зміст бюджетно-фінансових правовідносин у діяльності органів прокуратури складають такі права та обов'язки: виділення бюджетних коштів на фінансування діяльності органів прокуратури; розподіл цих коштів між різними ланками системи органів прокуратури; ведення та складання фінансової звітності тощо. На відміну від бюджетно-фінансових правовідносин, адміністративні правовідносини в діяльності органів прокуратури в означені сфері спрямовані на визначення посадових осіб відповідальних за дотримання фінансової дисципліни в органах прокуратури, на розробку відповідних правил та інструкцій щодо формування та подання фінансових та податкових звітів тощо.

Що стосується суб'єктів бюджетно-фінансових правовідносин, то в діяльності органів прокуратури, до них належить від-

повідний відділ (фінансовий відділ), його окремі працівники а також бюджетні установи та органи управління цими установами, відповідні соціальні та інші страхові фонди тощо. Суб'єктами адміністративних правовідносин можуть виступати Генеральний прокурор України, обласні та районні прокурори, керівники відповідних відділів, керівники відповідних бюджетно-фінансових установ тощо. Таким чином, застосовувати даний критерій відмежування бюджетно-фінансових та адміністративних правовідносин можна лише разом з іншими критеріями (об'єктом та змістом правовідносин), оскільки відособлено даний критерій не може слугувати достовірною підставою, за якою правовідносини можна достовірно віднести до бюджетно-фінансових або адміністративних.

Особливе місце в системі правовідносин за участю органів прокуратури посідають кримінальні та кримінально-процесуальні правовідносини.

Критерієм відмежування кримінальних від адміністративних правовідносин виступають також їх об'єкт, зміст та законодавство, що їх регламентує.

Так, об'єктом кримінальних правовідносин у діяльності органів прокуратури, на відміну від адміністративних, виступають дії та поведінка суб'єктів щодо охорони прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб та органів державної влади, місцевого самоврядування від кримінальних посягань (злочинів). Зміст цих правовідносин складають права та обов'язки суб'єктів щодо визнання протиправної суспільнонебезпечної поведінки суб'єкта злочином, у разі здійснення ним порушень законодавства, за які Кримінальним кодексом України передбачена кримінальна відповідальність; створення умов, за яких кожному громадянину та іншому учаснику суспільних правовідносин гарантується захист від протиправних злочинних порушень їх прав та інтересів, а у випадку скоєння злочину жодна особа, винна у цьому, не має уникнути відповідальності, а порушені права підлягають відновленню або відшкодуванню тощо.

При цьому, основним законодавчим

актом у сфері регулювання кримінальних правовідносин, у тому числі за участю органів прокуратури є Кримінальний кодекс України [8] на відміну від адміністративних правовідносин, у яких діяльність прокурорів регулюється виключно нормами адміністративного законодавства.

Що стосується кримінально-процесуальних відносин, то, як відомо, вони виникають при провадженні дізнання, досудового слідства і судового розгляду кримінальних справ між органами дізнання, досудового слідства, прокуратурою і судом, а також між цими органами і підозрюваними, обвинуваченими, потерпілими, свідками, понятими, експертами, спеціалістами та іншими особами [9, с. 25]. Таким чином, критеріями відмежування кримінально-процесуальних та адміністративних правовідносин у діяльності органів прокуратури виступають об'єкт, зміст та їх законодавче забезпечення.

З прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України [10] формою участі прокурора у кримінальному процесі стало процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, що передбачає відсутність у прокурора функції прямої участі у кримінальному переслідуванні, але наділяє його досить широким колом повноважень у даній сфері (право розпочинати кримінальне розслідування, санкціонувати проведення окремих слідчих дій тощо). У цьому контексті об'єктом саме кримінально-процесуальних правовідносин виступають дії прокурорів як учасників досудового розслідування та інших учасників кримінального процесу щодо реалізації завдань повного всебічного та об'єктивного розкриття злочину та зібрання доказів вчинення злочину підозрюваною особою тощо. Слід зазначити, що участь прокурора в кримінальному процесі передбачає реалізацію ним і ряду адміністративних функцій, тобто тут відбувається вступ прокурора в адміністративні правовідносини. Тому в якості об'єктивної підстави відмежування цих правовідносин від кримінально-процесуальних слід одночасно з об'єктом застосовувати критерій змісту. Зміст кримінально-процесуальних відносин складають такі

АНОТАЦІЯ

У статті охарактеризовано публічно-правові та приватно-правові відносини; визначено види публічно-правових відносин, що можуть виникати в діяльності органів прокуратури; встановлено критерії відмежування цих правовідносин від адміністративно-правових відносин, що виникають за участю органів прокуратури; здійснено розмежування адміністративних та інших правовідносин у діяльності прокуратури.

права та обов'язки органів прокуратури, як право та обов'язок розпочати кримінальне розслідування, брати участь у дослідженні доказів, в розгляді кримінальної справи в суді тощо. Зміст адміністративних правовідносин у цій сфері полягає у реалізації таких прав та обов'язків, як: право та обов'язок перевіряти дотримання законності органами досудового розслідування при здійсненні їх повноважень, дотримання процедури проведення слідчих дій тощо.

Таким чином, багатофункціональність органів прокуратури обумовлює необхідність вступу цього органу у різноманітні види суспільно-правових відносин, частина яких належить до публічно-правової сфери, а інша – до приватноправової. У зв'язку з цим, критеріями відмежування адміністративно-правових відносин від інших публічних правовідносин, що можуть виникати в діяльності органів прокуратури, є мета вступу у правовідносини, їх об'єкт (предмет), зміст та законодавче забезпечення. Слід зазначити, що для достовірного та чіткого відмежування адміністративно-правових відносин від інших видів правовідносин у діяльності органів прокуратури слід застосовувати систему вищенаведених критеріїв у єдності.

Література

1. Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи. / Алексеев С.С. – М.: Статут, 2000. – 256 с.
2. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. / Покров-

SUMMARY

The article describes public law and private law relations; The types of public legal relations that may arise in the activities of the prosecution; The criteria of separating these relationships from administrative legal relations arising from the participation of the prosecution; made separation of administrative and other legal activities in prosecution.

ский И.А. – Петроград: Издание юридического книжного склада «Право», 1917. – 327 с.

3. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12

4. Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародно-правового співробітництва: Наказ Генерального прокурора України від 22 листопада 2014 року № 8гн // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

5. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. / Скакун О.Ф. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

6. Конституція України: Конституція 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Погорілко В. Ф. Конституційне право України: Підручник. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко – К.: Правова єдність, 2010. – 432 с.

8. Кримінальний кодекс України: кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст.131.

9. Коваленко Є. Г. Кримінальний процес України: Навч. посіб. / Коваленко Є. Г. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 576 с.

10. Кримінальний процесуальний кодекс України: Кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст.88.