

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 342.951(477)

ОСНОВНИ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА АДМИНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Богдан ВАСИЛЬЧУК,
аспірант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються основні сучасні підходи до розуміння прокуратури України як суб'єкта адміністративного права. Так, прокуратура розглядається як орган державної влади, як юридична особа публічного права та як особливий суб'єкт адміністративного права. Зазначено, що з точки зору наявності адміністративної правосуб'єктності як основної характеристики суб'єкта адміністративного права, прокуратура України як державний орган є самостійним суб'єктом адміністративного права, оскільки має права та обов'язки та здатна вступати у правовідносини від свого імені. Водночас правова природа прокуратури України в сучасних умовах її реформування не позбавлена певних протиріч, що дає науковцям підстави вважати її особливим суб'єктом адміністративного права.

Ключові слова: прокуратура України, суб'єкт адміністративного права, орган державної влади, юридична особа публічного права, особливий суб'єкт адміністративного права.

BASIC APPROACHES TO THE UNDERSTANDING OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE AS A SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW

Bohdan VASYLCHUK,
Postgraduate Student at the Department of Administrative and Economic Law
of Zaporizhzhya National University

SUMMARY

The article deals with the main modern approaches to the understanding of the Office of Public Prosecutor of Ukraine as a subject of administrative law. In particular, the prosecutor's office is considered as a public authority, as a legal entity of public law and as a special subject of administrative law. It is noted that from the point of view of the existence of administrative legal personality as the main characteristic of the subject of administrative law, the prosecutor's office of Ukraine, as a state body, is an independent subject of administrative law, since it has rights and obligations and is able to enter into legal relations on its own behalf. Thus, the legal nature of the Office of Public Prosecutor of Ukraine in the present conditions of its reform is not devoid of certain contradictions, which gives scientists the reason to consider it a special subject of administrative law.

Key words: prosecutor's office of Ukraine, subject of administrative law, state authority, legal person of public law, special subject of administrative law.

Постановка проблеми. Досліджуючи прокуратуру України як суб'єкта адміністративного права, можна виділити три основних напрями:

- прокуратура України є органом державної влади;
- прокуратура України є юридичною особою публічного права;
- прокуратура України є особливим суб'єктом адміністративного права.

Саме навколо цих трьох підходів щодо прокуратури України як суб'єкта адміністративного права пропонуємо побудувати подальше дослідження.

Для з'ясування того, який із наведених трьох напрямів розуміння прокуратури України як суб'єкта адміністративного права (державний орган, юридична особа публічного права, особливий суб'єкт) є пріоритетним, необхідно визначитись зі значенням використовуваних категорій. Крім того, доцільно визначити, чим прокуратура України відрізняється від інших суб'єктів адміністративного права, тобто яке місце вона займає в класифікації суб'єк-

тів адміністративного права (або навіть виходить за межі таких класифікацій). Це допоможе встановити доцільність подальших дискусій щодо того, чи є прокуратура України державним органом, юридичною особою публічного права або особливим суб'єктом адміністративного права.

Прокуратура України як орган державної влади.

Віднесення прокуратури України до органів державної влади, на нашу думку, не викликає сумнівів. Серед теоретиків права не має єдності щодо розуміння природи державного органу. Найбільш гостра дискусія точиться щодо проблем самостійності такого органу щодо держави [1, с. 100–101].

Водночас прокуратура України повністю відповідає «класичному» розумінню специфічних ознак органу державної влади, а саме:

- має владні повноваження, чим і відрізняється від державних установ і підприємств. Наявність владних повноважень означає здатність державного органу встановлювати загальнообов'язкові правила поведінки – видавати норма-

тивні акти або акти правозастосування та забезпечувати виконання;

- має певну компетенцію, тобто закріплену в законі сукупність завдань, функцій, прав і обов'язків (повноважень). Компетенція – владні повноваження як сукупність прав і обов'язків. Державним органам та їх посадовим особам дозволено лише те, що безпосередньо визначено законом;

- має внутрішню будову (структуру), складається з підрозділів, поєднаних єдністю цілей і дисципліною. Органи держави складають державні службовці, які мають офіційний статус, одержують заробітну платню за рахунок державного бюджету;

- для здійснення своєї компетенції наділений необхідною матеріальною базою, має фінансові кошти, рахунок у банку;

- має певний територіальний масштаб діяльності;

- утворюється у порядку, встановленому законом [2].

Крім того, ватро нагадати про існування дискусії щодо співвідношення понять «орган державної влади» та «державний орган». Не вдаючись до подробиць зазначеної дискусії, акцентуємо увагу, що у нашому дослідженні ми розглядаємо орган державної влади як державний орган, наділений державно-владними повноваженнями, тобто здатний видавати приписи, які є обов'язковими для виконання необмеженим колом осіб.

У контексті нашого дослідження варто акцентувати увагу на співвідношенні понять «орган державної влади» та «суб'єкт адміністративного права», а також на відмінностях органу державної влади від інших суб'єктів адміністративного права.

Щодо юридичної природи та сутності органу державної влади, як і щодо природи будь-якого іншого фіктивного суб'єкта адміністративного права (наприклад юридичної особи), в юридичній науці склалося декілька підходів.

Так, відомий послідовник реакційної історичної школи права О. фон Гірке визначав орган держави як «реально існуючий організм», частину «живої колективності», який відрізняється від органу людського тіла тим, що має певні права та обов'язки щодо держави, тобто тієї «живої колективності», частиною якої він є [3, с. 68].

Представник юридичного позитивізму Г. Єллінек стверджував, що держава та державний орган є однією особою, адже дії органу держави є діями самої держави [3, с. 69].

Представники французької класичної школи адміністративного права (М. Оріу, Л. Дюгі) розглядали державний орган як сукупність особистостей, що мають владні повноваження. У подальшому такий підхід трансформувався в розуміння державного органу як представника держави в особі його громадян [3, с. 109–115].

Звичайно, є й інші підходи до розуміння особливостей органи держави як суб'єкта адміністративного права, проте, на нашу думку, всі теорії щодо державних органів та юридичних осіб можна поділити на дві великі групи:

- перші розглядають фіктивного суб'єкта адміністративного права як певне реальне утворення, що має права та обов'язки та діє як суб'єкт права;

- інші розуміють їх як об'єднання осіб, що представляють інтереси, тобто не стільки як окремих суб'єктів права, скільки як інструмент об'єднання людських зусиль, під час збереження статусу суб'єкта права за кожною особою, що входить до складу такої спільноти.

Із практичної точки зору, основним критерієм розмежування таких підходів є питання відповідальності фіктивного суб'єкта адміністративного права та осіб, які його утворюють. Оскільки одним з основних елементів відповідальності суб'єкта права є вина (в рамках нашого дослідження ми не будемо детально зупинятися на питаннях

притягнення до відповідальності без вини), а вона може бути притаманна лише суб'єктам, що мають волю, то виникає питання про те, кого притягати до відповідальності в разі вчинення протиправного діяння фіктивним суб'єктом адміністративного права. Представники першої групи теорій, що визнають самостійне значення фіктивного суб'єкта адміністративного права, наполягають на притягненні до відповідальності колективного суб'єкта права, представники ж другої – вимагають притягнення до відповідальності осіб, що входять до складу фіктивного суб'єкта адміністративного права, безпосередні дії яких призвели до вчинення правопорушення [4, с. 267].

У сучасній науці та практиці адміністративного права використовуються обидва підходи. Так, до відповідальності притягується як фіктивний суб'єкт адміністративного права так і особа, за вини якої відбулося правопорушення, тому можна стверджувати, що враховуються аргументи представників як першого, так і другого підходів до фіктивного суб'єкта адміністративного права. При цьому сам факт наявності відповідальності для фіктивного суб'єкта адміністративного права однозначно вказує на самостійне значення фіктивних суб'єктів адміністративного права (як державних органів так і юридичних осіб).

Таким чином, ще раз підкреслюємо, що з точки зору наявності адміністративної правосуб'єктності як основної характеристики суб'єкта адміністративного права, прокуратура України, як державний орган є самостійним суб'єктом адміністративного права, оскільки має права та обов'язки та здатна вступати у правовідносини від свого імені.

Також важливою особливістю державного органу є те, що він створюється для виконання державних функцій, унаслідок чого отримує певні повноваження, що дозволяють досягнути поставлених цілей. У ст. 131¹ Конституції України [5] та у ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» [6] перераховано функції прокуратури, що дозволяє розглядати останню як елемент державного механізму, тобто як державний орган.

Крім того, ознакою державного органу більшість авторів називає здатність «виконувати юридично обов'язкові дії: а) видавати нормативні й індивідуальні акти; б) здійснювати контроль за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами; в) забезпечувати і захищати ці вимоги від порушень уживанням заходів виховання, переконання, стимулювання, державного примусу в разі потреби» [7]. У ч. 2 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» йдеться про «нормативно-правовий зміст» наказів Генерального прокурора України, у ч. 1 ст. 25 та у ч. 4 ст. 26 зазначено, що вказівки прокурора для відповідних органів «є обов'язковими та підлягають негайному виконанню» [6]. Таким чином, прокуратура України є не просто державним органом, а органом державної влади, здатним видавати владні приписи у формі нормативно-правових актів, що мають обов'язковий характер.

Прокуратура України як юридична особа публічного права.

У Законі України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р. (втратив чинність, окрім окремих положень) в ст. 54 зазначалося: «Генеральна прокуратура України і підпорядковані їй прокуратури є юридичними особами (виділено нами – Б.В.) і мають свою печатку із зображенням Державного герба України та своїм найменуванням» [8]. У чинному Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. аналогічна норма відсутня, юридичними особами називають Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів (ч. 2 ст. 73) та Національну академію прокуратури України (ч. 2 ст. 80). Поняття ж «юридична особа публічного права» в чинному Законі взагалі не згадується. Слід зауважити,

що у законодавстві інших держав цей термін під час визначення статусу прокуратури також не використовується.

Водночас у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань [9] зареєстровано Генеральну прокуратуру України (ідентифікаційний код юридичної особи – 00034051), а також регіональні та військові прокуратури, що дає формальні підстави вважати прокуратуру України юридичною особою.

У сучасному українському законодавстві юридичними особами визнаються багато державних органів. В окремих випадках ідеться саме про юридичну особу публічного права.

Так, ч. 2 ст. 4 Закону України «Про Національний банк України» закріплює, що «Національний банк є юридичною особою...» [10], у ч. 1 ст. 4 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» зазначено, що «Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади набувають статусу юридичної особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців запису про державну реєстрацію як юридичної особи». Крім того, ця ж стаття закріплює, що «Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права (виділено нами – Б.В.)» [11].

Поділ юридичних осіб на юридичних осіб публічного і приватного права у ЦК України проведений тільки за одним критерієм – порядком створення. Відповідно до ч. 2 ст. 81 ЦК України, залежно від порядку створення юридичні особи поділяються на юридичних осіб приватного та публічного права. Отже, головна відмінність між ними полягає в тому, що юридичні особи приватного права створюються на підставі установчих документів, а публічні – на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [12]. Отже, прокуратура України одночасно має якості юридичної особи з точки зору ЦК України.

У юридичній науці є позиція, згідно з якою всі органи державної влади необхідно вважати юридичними особами публічного права. Так, В. Борисова визначає «публічних юридичних осіб» через мету діяльності, зокрема як публічно-правові утворення (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, державні установи тощо), що мають на меті державні інтереси [13, с. 7–8]. На думку В. Чіркина, така позиція зумовлена тим, що сьогодні в умовах сучасної соціальної, правової та економічної ситуації роль державного органу змінилася (порівняно з історичними умовами того часу, коли розроблялися основні концепції юридичної особи). Для участі у правовідносинах таким суб'єктам необхідно мати певну правову форму, кращою з яких є форма юридичної особи публічного права [14, с. 234].

Проте така позиція сьогодні критикується представниками науки цивільного права. Так, на думку О. Посикалюка, під час розроблення нового ЦК України була пропозиція охопити всі державні органи поняттям «юридична особа приватного права», однак законодавець в останній редакції ЦК України відійшов від зазначеної пропозиції, сприйнявши традиційну теорію держави, і не відніс державу (а також державні органи) до юридичних осіб публічного права, визнавши їх самостійними учасниками цивільного обороту. Із наведеного дослідник робить висновок, що положення ч. 2 ст. 2 ЦК України (Учасники цивільних відносин) необхідно тлумачити таким чином, що Кодекс зараховує державу (та державні органи) до самостійного, окремого, третього виду учасників цивільних відносин [15, с. 48].

На нашу думку, в наведеному підході відбувається певне «змішування» понять «суб'єкт права» та «учасник правовідносин». Справді, прокуратура України наділена владними повноваженнями в публічно-правових відносинах, тобто займає положення владного суб'єкта та реалізує надані державні повноваження. У приватноправових відносинах, побудованих на засадах рівності сторін, прокуратура України має однаковий статус з іншими учасниками. Таким чином, саме правовідносини, в яких бере участь прокуратура України, необхідно розглядати з точки зору публічного та приватного права та не намагатися виділяти публічно-правовий та приватноправовий складники її правового статусу як суб'єкта права.

Прокуратура України як особливий суб'єкт адміністративного права.

У науковій літературі використовується поняття «особливий суб'єкт» адміністративного права, під яким розуміється «прояви форми суб'єкта права в динаміці, зокрема такий, який є носієм одночасно різних (протилежних) правових якостей, який наділений ознаками відразу декількох класифікаційних груп суб'єктів права, що одночасно передбачають один одного у складі цього суб'єкта та існують лише у взаємозв'язку, єдності» [16, с. 49].

На нашу думку, наведені характеристики притаманні прокуратурі України. Так, В. Щавінський зазначає, що прокуратура, серед повноважень якої виокремлюється одночасно наявна можливість захисту прав, свобод та законних інтересів громадян та інтересів держави, наочно демонструє свій «особливий, «позагілковий» державно-владний статус». Ураховавши такі якості прокуратури, як її структурованість та системність, адміністративну правосуб'єктність цього органу також слід розглядати як множинну порівняно автономних адміністративних прав та обов'язків суб'єктів, які входять до складу прокуратури. Крім того, певну специфіку адміністративно-правовому статусу прокурора як суб'єкта владних повноважень та як представника інтересів держави в адміністративному судочинстві додають власне владні повноваження прокурора. Вони базуються на реалізації у законах України конституційних положень, які визначають повноваження та завдання органів прокуратури [17, с. 86].

Висновки. Таким чином, правова природа прокуратури України в сучасних умовах її реформування не позбавлена певних протиріч, що дає науковцям підстави вважати її особливим суб'єктом адміністративного права.

Список використаної літератури:

1. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Москва: Омега-А. 1993. 382 с.
2. Волинка К.Г. Теория держави і права. Київ: МАУП. 2003. 240 с.
3. Магази́нер Я.М. Лекции по государственному праву. Петроград. 1919. 234 с.
4. Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. В.А. Белова. Москва: Юрайт-Издат, 2008. 443 с.
5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 13.03.2019).
6. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення 13.03.2019).
7. Скакун О.Ф. Теория держави і права: Підручник / Пер. з рос. Харків: Консум. 2001. 656 с.
8. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-12> (дата звернення 13.03.2019).

9. Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. URL: <https://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch> (дата звернення 13.03.2019).

10. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 р. № 679–XIV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14> (дата звернення 13.03.2019).

11. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166–VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення 13.03.2019).

12. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435–IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення 13.03.2019).

13. Борисова В.І. До проблеми участі публічних юридичних осіб в цивільних правовідносинах. *Трансформація відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми*: матер. міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 15 травн. 2003 р. Одеса, 2003. С. 7–8.

14. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. Москва: Норма. 2007. 352 с.

15. Посикалюк О.О. До питання про поняття юридичної особи публічного права. *Університетські наукові записки*. 2015. № 1 (53). С. 46–59.

16. Жильникова Е.В. Центральный банк Российской Федерации как особый субъект права: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Самарский государственный экономический университет. Самара, 2012. 226 с.

17. Щавінський В.Р. Прокуратура України як представник інтересів держави в адміністративному процесі. *Публічне право*. 2016. № 2 (22) С. 83–90.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Васильчук Богдан Геннадійович – аспірант кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Vasylchuk Bohdan Hennadiiovych – Postgraduate Student at the Department of Administrative and Economic Law of Zaporizhzhya National University