

І. І. Дахова, кандидат юридичних наук, асистент кафедри Конституційного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Структура конституційно-правового статусу уряду

Категорія «конституційно-правовий статус» дозволяє встановити місце тієї чи іншої інституції в системі поділу влади, показати всю багатогранність взаємозв'язків між цією інституцією та іншими владними установами. Тому, безперечно, детального дослідження потребує як сама категорія, так і її складові, що не тільки наповнюють зміст конституційно-правового статусу, а й дозволяють виявити всі сторони функціонування такої владної інституції, як уряд.

Серед вчених-теоретиків права та конституціоналістів немає єдиного погляду як щодо розуміння поняття «правовий статус», так і щодо його складових. Насамперед дискусії ведуться стосовно правового статусу людини та громадянина. Так, на думку Р. О. Халфіної, основою правового статусу особи є її загальні права та обов'язки¹, тобто такі, які закріплені в конституції. Подібну позицію займає О. О. Лукашева, яка вважає, що основою, і чи не єдиною, складовою правового статусу особи є права та свободи, але як ті, що закріплені у внутрішньодержавному праві, так і ті, що закріплюються на рівні міжнародних договорів².

¹ Див.: Халфіна Р. О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юриздат, 1974. – С. 123.

² Общая теория прав человека / Отв. ред. Е. А. Лукашева; В. А. Карташкин, Н. С. Колесов, А. М. Ларин и др.; Ин-т гос-ва и права РАН. – М.: Норма, 1996. – С. 35.

Інші вчені пропонують більш розширено розглядати категорію «правовий статус», включаючи до неї такі складові, як принципи діяльності, законні інтереси особи, правосуб'єктність (інколи — лише правоздатність), юридичні гарантії реалізації прав і свобод, юридичну відповідальність¹.

Різноманітність поглядів на структуру конституційно-правового статусу особи спричиняє і виникнення різних думок стосовно структури конституційно-правового статусу державних органів. Так, Б. М. Габричидзе виділяє такі елементи в структурі статусу органів державної влади: політична і державно-правова характеристика органу влади; місце різних органів у загальнодержавній системі, диференціація систем, підсистем і видів органів, їх співвідношення; основи взаємовідносин органів між собою; найважливіші принципи організації і діяльності державних органів; основи компетенції; види правових актів державних органів². С. А. Авак'ян вважає, що це поняття характеризує правову природу суб'єкта, його місце в системі суспільних відносин, найважливіші права і обов'язки, форми (порядок) їх реалізації та акти, що приймаються при цьому, або дії, що вчинюються в процесі реалізації прав³. Н. О. Михалева виділяє як елементи статусу уряду в зарубіжних країнах порядок формування, принципи діяльності, компетенцію⁴.

Н. О. Богданова пропонує виділяти дві самостійні категорії — фактичний статус та нормативний конституційно-правовий статус. При цьому під першим пропонується розуміти «реальне положення суб'єкта конституційно-правових відносин у зв'язку з дією

¹ Див., напр.: Бахрах Д. Н. Административное право. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 56; Златопольский Д. Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии. – М.: Зерцало, 2000. – С. 130–131; Князев В. Поняття та елементи конституційного статусу людини і громадянина в Україні // Право України. – 1998. – № 12. – С. 30; Радченко О. І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005. – С. 8–10.

² Див.: Габричидзе Б. Н. Конституционный статус органов Советского государства. – М.: Юрид. лит., 1982. – С. 10–11.

³ Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С. А. Авак'ян. – М.: НОРМА-Инфра-М, 2000. – С. 559.

⁴ Див.: Михалева Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учеб. пособие. – М.: Юристъ, 1998. – С. 312.

норм конституційного права в конкретних соціально-політичних умовах». Що стосується нормативного конституційно-правового статусу, то під ним розуміється «конструкція, що поєднує нормативні характеристики, теоретичні уявлення та практику реалізації правових установок»¹. Загалом, на думку авторки, конституційно-правовий статус включає в себе такі елементи: місце суб'єкта в суспільстві і державі, його соціально-політична роль та призначення; загальна правоздатність; права і обов'язки чи компетенція суб'єкта та відповідальність; гарантії стійкості та реальності правового становища суб'єкта².

Важливим також у даному випадку є недопущення змішування двох понять: «конституційно-правовий інститут» та «конституційно-правовий статус». Перше має характер структурного утворення в межах конституційного права як галузі права, тоді як останнє стосується характеристики того чи іншого суб'єкта права в його взаємозв'язках з іншими суб'єктами конституційно-правових відносин. Однак така позиція не завжди підтримується в літературі. Так, висловлюються думки, що ці поняття є тотожними і їх розділення не має сенсу³. Інші вчені вважають, що поняття «інститут» є більш широким і включає в себе поняття «статус». Так, наприклад, вони зазначають, що в інституті президента поєднуються конституційно-правові норми про обрання і вступ на пост президента, а також його функціонування і відставку, тоді як статус президента включає в себе норми, що стосуються діяльності президента⁴.

У даному випадку ми погоджуємося з думкою Н. О. Богданової, яка зазначає, що поняття «інститут» має суто нормативну спрямованість. Що стосується «конституційно-правового статусу», то він «охоплює не лише формалізоване право, а й найрізно-

¹ Богданова Н. А. Система науки конституционного права. – М.: Юристъ, 2001. – С. 61.

² Див.: Богданова Н. А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1998. – № 3. – С. 18.

³ Див.: Тихомиров Ю. А. Публичное право. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – С. 331–332.

⁴ Правовой статус Президента Российской Федерации / Под ред. Ю. А. Дмитриева. – М., 1997. – С. 14.

манітніші конституційно-правові відносини, які складаються в зв'язку із приводу конкретного предмета регулювання»¹.

Сутність конституційно-правового статусу уряду можна розкрити через характеристику його основних елементів. По-перше, це *правосуб'єктність уряду*. У літературі зазначається, що правосуб'єктність органу державної влади проявляється, насамперед, в його юридичній легітимації. Це означає, що заснування того чи іншого державного органу, визначення його статусу в нормативному акті, формування, а за певних умов зміна складу (наприклад, перевибори, призначення нового персонального складу) або ліквідація, здійснюється у встановленому правом порядку². Усі ці питання урегульовуються як конституцією, так і спеціальними законодавчими актами. При цьому звертаємо увагу на те, що, на відміну від інших державних інституцій, легітимація уряду здійснюється виключно на рівні Основного Закону.

Елементом, який разом із правосуб'єктністю становить фундамент конституційно-правового статусу уряду, є *принципи його діяльності*. Якщо правосуб'єктність визначає «загальні межі» правового положення уряду як владного суб'єкта, то принципи діяльності визначають характер та спрямованість дій цього органу.

Компетенція уряду. Для вирішення питання компетенції державного органу перш за все слід визначити її поняття та структуру. У літературі існує багато точок зору щодо визначення даного питання. Вчені наголошують на тому, що залежно від кількості елементів, що входять до структури компетенції, існує декілька підходів до її тлумачення: «класичний» (компетенція розглядається як сукупність повноважень і предметів відання), «розширювальний» (до змісту компетенції включаються завдання, функції, форми, методи діяльності тощо) і «обмежувальний» (зміст компетенції зводиться до предмета відання)³. Ці точки зору різно-

¹ Богданова Н. А. Система науки конституционного права. – С. 56–57.

² Див.: Богданова Н. А. Система науки конституционного права. – С. 67–68.

³ Див., напр.: Пронська Г. В. Компетенція господарських міністерств Української РСР. – К.: Наукова думка, 1973. – С. 11–12; Серьогіна С. Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади. Дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 02. – Х., 1998. – С. 92–94.

манітні, і вчені ще не дійшли єдиного висновку стосовно поняття та структури компетенції.

Значна кількість правознавців тлумачить компетенцію як сукупність повноважень конкретного органу. Компетенція (від лат. *competentia* — погодженість частин; у свою чергу від лат. *competere* — відповідати, підходити, бути здатним) — сукупність повноважень і обов'язків будь-якого органу або службової особи законодавчої, виконавчої чи судової влади або особи, що має виборчий мандат¹. Таке визначення, на наш погляд, є не зовсім вдалим, тому що повноваження частіше за все розглядається саме як сукупність прав і обов'язків, і в даному визначенні немає необхідності виділяти обов'язки як окремих елементів компетенції.

Б. М. Лазарев вказує, що компетенція органу — це система його повноважень, тобто суб'єктивних прав і обов'язків особливого роду². О. Д. Крупчан зазначає, що стрижнем для визначення компетенції органів державної влади є їх повноваження, оскільки ці органи діють від імені держави, виконують її функції і наділяються державою певними повноваженнями для виконання цих функцій³. З указаною точкою зору не можна погодитись, оскільки для визначення компетенції недостатньо встановити лише права та обов'язки органу. Як справедливо зазначає І. М. Кузнецов, неможливо встановити компетенцію органу, не окресливши сферу чи галузь прикладення наданих йому владних повноважень, характер питань, якими він має займатись. Такі питання автор називає предметом відання, вони й становлять перший невід'ємний елемент компетенції. Другим елементом є повноваження органу⁴. О. Є. Кутафін, К. Ф. Шеремет також ставлять на перше місце у структурі компетенції предмет відання, зазначаючи, що з метою правильного й нормального функціонування державного апарату кожний орган держави діє в певній сфері суспільних відносин. Ту

¹ Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В. В. Маклаков. — М.: Юристъ, 2001. — С. 213.

² Див.: Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. — М.: Юрид. лит., 1972. — С. 27.

³ Див.: Крупчан О. Д. Организация исполнительной власти. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — С. 57.

⁴ Див.: Кузнецов И. Н. Компетенция высших органов власти и управления в СССР. — М.: Юрид. лит., 1969. — С. 14.

сферу суспільного життя, на яку спрямована діяльність відповідного органу, вчені називають предметом його відання¹. С. Г. Серьогіна вважає за необхідне виділяти в структурі компетенції органу два складники. Одним з них вона називає повноваження, тобто «правообов'язки». Другим є елемент, який дає можливість встановити належність конкретної справи до «сфери володарювання» певного органу, правомочність владного органу в конкретних публічних правовідносинах. Таким елементом С. Г. Серьогіна називає підвідомчість, тобто юридичну вказівку на територіальні межі й змістовну специфіку тих суспільних відносин, на які спрямована владна діяльність органу. Вона зазначає, що значна кількість органів мають тотожні повноваження, але компетенція кожного з них суворо індивідуальна завдяки відмінностям у підвідомчості². Ю. М. Тодика і В. Д. Яворський зазначають, що є сенс дотримуватись підходу, який зводиться до розуміння компетенції як сукупності прав і обов'язків державного органу, але вчені також вважають за необхідне додати до повноважень органу його підвідомчість³.

Деякі автори, наприклад Н. О. Богданова, виділяють у складі компетенції предмет відання, повноваження і відповідальність⁴. Але, на нашу думку, немає необхідності розглядати відповідальність як елемент компетенції. Відповідальність є обов'язковим елементом правового статусу органу, а не його компетенції, вона є наслідком незадовільного виконання компетенції.

Таким чином, можна зробити висновок, що компетенція органу держави складається з двох складників: 1) повноважень як сукупності прав і обов'язків, де права являють собою міру можливої поведінки органу, а обов'язки — міру його належної поведінки; 2) предмета відання або підвідомчості. Предмет відання — це сфера суспільних відносин, в якій здійснюються закріплені за певним органом повноваження. Необхідно також додати,

¹ Див.: Кутафін О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов: Учеб. пособие. — М.: Юрид. лит., 1982. — С. 27.

² Див.: Серьогіна С. Г. Компетенция Президента Украины: теоретико-правові засади: Дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 02. — С. 19, 22.

³ Див.: Тодика Ю. Н., Яворський В. Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус. — Х.: Факт, 1999. — С. 92–94.

⁴ Див.: Богданова Н. А. Категория статуса в конституционном праве. — С. 17.

що компетенція не визначається окремим органом для себе самостійно, вона обов'язково встановлюється у відповідних нормативних актах. Виходячи з цього, компетенцію можна визначити як сукупність повноважень конкретного органу, якими він наділений державою шляхом закріплення у відповідному нормативно-правовому акті і які він здійснює в межах наданої йому сфери відання.

Спираючись на вищевказане, можна зазначити, що компетенцію уряду становить сукупність визначених конституцією та поточним законодавством повноважень, якими він наділяється для здійснення діяльності в сфері виконавчої влади. При цьому формулюванню більш чіткого поняття змісту компетенції уряду допомагає встановлення предметів його відання.

Особливим чином на статус уряду впливає те, якими повноваженнями наділені його окремі члени та особливо голова уряду — Прем'єр-міністр. У даному випадку йдеться про особливість правової природи уряду як колегіального органу влади. Якщо за аналогією розглядати парламент, можна виокремити як спільні риси, так і особливості. Насамперед, це стосується прийняття в обох випадках рішень на колегіальних засадах. Однак у будь-якому разі всі члени парламенту є рівними у своїх правах та можливостях, тоді як всередині уряду такої рівності не спостерігається. Більш того, як правило, всю повноту відповідальності за діяльність уряду несе його голова — Прем'єр-міністр, який і визначає тактику урядової діяльності, тобто керує його поточною діяльністю. У зв'язку з цим відставка прем'єра означає, за загальним правилом, відставку всього уряду.

Окрім цього, якщо статус парламентарів має, по суті, цілісний характер, то статус членів уряду — подвійну природу, оскільки поряд із статусом членів колегіального органу виконавчої влади — уряду вони, як правило, є ще керівниками самостійних центральних органів виконавчої влади — міністерств, департаментів, відомств. При цьому розділити два ці аспекти досить складно, оскільки, з одного боку, втілення урядових рішень у життя є обов'язком члена уряду як керівника того чи іншого відомства, а з іншого — наявність можливості участі в розробці та прийнятті рішень уряду є необхідною умовою виконання обов'язків міністра по управлінню певною сферою державної діяльності.

Таким чином, статус членів уряду безпосередньо пов'язаний зі статусом самого уряду. По суті в даному випадку наявний взаємний вплив статусу уряду на статус його окремих членів і навпаки.

Щодо відповідальності уряду, то вона безпосередньо стосується конституційно-правового статусу уряду, оскільки визначає характер взаємовідносин уряду з вищими органами державної влади, насамперед, главою держави та парламентом.

Так, у конституціях деяких країн можемо зустріти спеціальні розділи, присвячені взаємовідносинам уряду і парламенту. Переважна більшість питань, які врегульовуються нормами таких розділів, стосується конституційно-правової відповідальності уряду. Наприклад, підрозділ 2 розділу IV Конституції Греції містить статті, які визначають такі питання діяльності уряду: процедура отримання довіри уряду (ст. 84); принцип колективної відповідальності членів уряду (ст. 85); процедура винесення парламентом обвинувачення проти окремих членів уряду (ст. 86)¹. При чому відповідальність проявляється не лише у відставці уряду, але і у його поточному звітуванні перед парламентом. Так, у розділі IV Конституції Румунії, що має назву «Відносини Парламенту з Урядом», врегульовуються питання про інформування Парламенту Урядом, процедура депутатських запитів та інтерпеляцій, а також процедура прийняття резолюції недовіри.

Водночас ми не відносимо до основних елементів статусу уряду такий елемент, як гарантії діяльності уряду. Справа в тому, що саме на уряд у багатьох випадках покладається відповідальність за поточний стан справ у державі, а тому заради уникнення гострих політичних криз у державі глава держави (або парламент) наділяються, як правило, безумовним правом відправляти уряд у відставку. Тобто повноваження уряду можуть бути припинені в будь-який момент. А отже, якщо і можна говорити про гарантії діяльності уряду, то вони мають переважно мірою організаційно-правовий та матеріально-технічний характер і суттєвим чином не впливають на стабільність функціонування цього органу. Більш того, наявність інституту вотуму довіри свідчить про те, що уряду

¹ Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В. В. Маклаков. — С. 406–407.

в багатьох ситуаціях доводиться вдаватися до активних дій, ризикуючи своїм становищем, щоб забезпечити мінімальний рівень стабільності в своїй діяльності.

Отже, беручи до уваги вищевикладені погляди щодо розуміння та структури правового статусу, ми вважаємо, що конституційно-правовий статус уряду становить складну державно-правову категорію, що визначає нормативно закріплене та реально втілене на практиці положення уряду в системі владних взаємовідносин з іншими суб'єктами конституційного права, насамперед вищими державними інституціями, і є сукупністю таких основних елементів: правосуб'єктність уряду, принципи його діяльності, компетенція, склад і статус окремих членів уряду, відповідальність уряду за свою діяльність.

Саме сукупність таких елементів, на наш погляд, дає цілісне уявлення про місце та роль уряду в системі державної влади.

С. П. Погребняк, доцент кафедри теорії держави і права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Справедливість у судовій діяльності

З давніх часів справедливість є однією з головних чеснот, довкола якої рухаються інші чесноти, як двері на своїх завісах¹. Дж. Роулз підкреслює, що «справедливість є щонайпершою чеснотою суспільних інституцій, достоту як істина для філософських систем»². Природно, що справедливість є стрижневою категорією і для державно-правової сфери. По-перше, вона є ідеєю, що лежить в основі тих інституцій, які перетворюють масу людей на політичну спільноту. Саме справедливість пов'язує одного громадянина з іншим і всіх громадян — з урядом. Таким чином, вона є основою легітимної політичної влади. Св. Августин так сформулював цей принцип: «Якщо не буде справедливості, то в що перетворяться королівства, як не у великі розбійницькі зграї?»³. По-друге, справедливість є не чим іншим, як ідеєю права. Як зазначали глосатори, право породжене справедливістю, як матір'ю, оскільки справедливість передувала праву — *Est autem ius a iustitia, sicut a matre sua, ergo prius fuit iustitia quam ius* (Глоса 1. 1 pr.

¹ Див.: *Гьофнер Й.* Християнське суспільне вчення: Пер. з нім. – Львів, 2002. – С. 78.

² *Роулз Дж.* Теорія справедливості: Пер. з англ. – К., 2001. – С. 26.

³ *Миллер Д.* Политические учения. Краткое введение: Пер. с англ. – М., 2007. – С. 101–102.