

В. С. Кобрин

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. юрид. наук,
асистент кафедри конституційного та міжнародного права

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРЕМ'ЄР-МІНІСТРА УКРАЇНИ

© Кобрин В. С., 2016

Розглянуто визначення поняття та досліджено зміст конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України. Проаналізовано категорії “статус”, “правовий статус”, “конституційно-правовий статус”. Визначено елементи конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України.

Ключові слова: статус, конституційно-правовий статус, посадова особа, Прем'єр-міністр України.

В. С. Кобрин

ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРЕМЬЕР-МИНИСТРА УКРАИНЫ

Определено понятие и исследовано содержание конституционно-правового статуса Премьер-министра Украины. Проанализированы категории “статус”, “правовой статус”, “конституционно-правовой статус”. Определены элементы конституционно-правового статуса Премьер-министра Украины.

Ключевые слова: статус, конституционно-правовой статус, должностное лицо, Премьер-министр Украины.

V. S. Kobryn

THE CONCEPT AND THE CONTENT OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PRIME MINISTER OF UKRAINE

The article is devoted to the definition of the concept and the research of the content of the constitutional and legal status of the Prime Minister of Ukraine. It has been analyzed categories of “status”, “legal status”, “constitutional and legal status.” It has been defined the elements of the constitutional and legal status of the Prime Minister of Ukraine.

Key words: status, constitutional and legal status, official, Prime Minister of Ukraine.

Постановка проблеми. Ефективне функціонування системи державної виконавчої влади неможливе без належної діяльності всіх її органів та посадових осіб. Провідну роль серед таких органів і посадових осіб відіграє Прем'єр-міністр України, який є вищою посадовою особою вищого органу в системі виконавчої влади – Кабінету Міністрів України і якому притаманний особливий конституційно-правовий статус.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання конституційно-правового статусу різних органів і посадових осіб органів публічної влади ставали предметом досліджень на рівні дисертаційних та монографічних робіт, наукових статей та доповідей на конференціях багатьох вчених-конституціоналістів. Дослідила конституційно-правовий статус інституту глави уряду в сучасній українській конституційно-правовій науці у дисертаційній роботі З. С. Макарова. Разом з тим, комплексного дослідження поняття та змісту конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України в сучасній науковій літературі не існує.

Для визначення поняття конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України потрібно спочатку дослідити структуру цього правового статусу, інакше кажучи, визначити, які елементи становитимуть конституційно-правовий статус Глави українського Уряду.

У філософському тлумаченні “статус” (від лат. status “стан, положення”) – це соціальне, співвідносне положення (позиція) індивідуума або групи в соціальній системі, яке визначається за низкою ознак, специфічних для такої системи (економічних, професійних, етнічних та інших) [1, с. 488].

Політичний словник визначає “статус” як сукупність прав й обов'язків, що визначають юридичне положення особи, державного органа або міжнародної організації; комплексний показник положення певної спільності, групи або індивідів у соціальній системі, один із найважливіших параметрів соціальної стратифікації [2, с. 400].

Схоже визначення знаходимо і у юридичному словнику, за яким статус – це правове становище громадян, виборних осіб, державних і громадських органів, установ, організацій, міжнародних організацій [3, с. 770].

З'ясуємо, як визначають правовий статус вчені з теорії держави і права. Так, на думку А. В. Малька, правовий статус, по суті, фіксує фактичний статус особи, її реальне становище в суспільстві. В структурі правого статусу він виділяє наступне: права і обов'язки, законні інтереси, правосуб'єктність, громадянство, юридичну відповідальність та правові принципи. Ядром правового статусу є, на його думку, права і обов'язки особи [4, с. 127].

Г. Г. Артюнян вважає, що правовий статус того чи іншого суб'єкта права визначається сукупністю прав та обов'язків, що визнає за ним законодавство [5, с. 465].

Інший теоретик права В. М. Корельський визначає правовий статус як багатоаспектну категорію, що, по-перше, має загальний, універсальний характер, містить статуси різних суб'єктів правовідносин: держави, суспільства, особи тощо; по-друге, відображає індивідуальні особливості суб'єктів і реальне положення їх у системі багатоманітних суспільних відносин; по-третє, правовий статус не може бути реалізований без обов'язків, що кореспондуються правам, без юридичної відповідальності в необхідних випадках, без правових гарантій; по-четверте, категорія “правовий статус” визначає права і обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів їх вдосконалення [6, с. 549].

Крім того, фахівці з теорії права визначають, що ця категорія характеризується ще й цілісністю, чіткою структурованістю та визначеним порядком взаємодії його компонентів [7, с. 129].

У літературі виокремлюється декілька видів правових статусів. За характером (змістом) правовий статус класифікують так:

- загальний (конституційний). Він визначається конституцією і не залежить від певних поточних факторів, є рівним, єдиним і стабільним для всіх суб'єктів. Зміна цього статусу залежить від волі законодавця, а не від бажання конкретного суб'єкта. Цей статус є базовим, вихідним для решти статусів, тому він не повинен враховувати багатоманітність суб'єктів права, їх особливості та специфіку. Він визначає ступінь демократичності та соціальне призначення держави;

- спеціальний (родовий) статус відображає особливості правового становища певних суб'єктів або їх категорій. Він базується на загальному, хоча детальніше характеризує доповнюючі права, обов'язки та пільги, передбачені законодавством для певної категорії суб'єктів;

- галузевий статус характеризує особливості прав та обов'язків суб'єктів стосовно певної сфери суспільних відносин. Він конкретизує загальний статус нормами галузевого законодавства. Це надає можливість виділити адміністративно-правовий, цивільно-правовий, фінансово-правовий, кримінально-правовий та інші статуси;

• індивідуальний статус фіксує можливості та обов'язки конкретного суб'єкта. Він є сукупністю персоніфікованих прав та обов'язків, є динамічним та змінюється відповідно до змін у житті суб'єкта [8 с. 97].

За суб'єктами розрізняють правовий статус: а) фізичних осіб; б) юридичних осіб; в) держави; г) іноземців, осіб без громадянства; д) статус біженців; е) статус українських громадян, які перебувають за кордоном; є) професійний та посадовий статус [8, с. 97].

Категорію “статус” у конституційному праві найбільш повно дослідила Н. О. Богданова, яка зазначила, що статус в конституційному праві має декілька втілень залежно від ролі, яку він відіграє у визначенні і фіксуванні учасників конституційно-правових відносин і підходів до його характеристики. В будь-якому своєму прояві конституційно-правовий статус має такі якості, як: стійкість, відносна постійність, внутрішня узгодженість та системотвірна значущість [9, с. 3].

У структурі конституційно-правового статусу зазначений вище науковець виділяє чотири зазвичай формалізовані в нормах конституційного права, або такі, що впливають з нього, елементи, які являють собою узагальнені та універсальні підходи до характеристики будь-якого суб'єкта конституційно-правових відносин: 1) місце в суспільстві і державі, соціально-політична роль і призначення; 2) загальна правоздатність; 3) права та обов'язки; 4) гарантії стійкості та реальності правового становища суб'єктів [9, с. 13–17].

В. Ф. Погорілко визначав конституційний статус як статус суб'єкта права, визначений і гарантований конституцією країни. Конституційний статус має пріоритетний характер щодо правового статусу, який визначається законами та підзаконними актами. Основними ж складовими конституційного статусу є конституційні принципи, правосуб'єктність, компетенція, функції, повноваження, конституційні права, свободи та обов'язки, конституційні гарантії [10, с. 281].

Можна погодитися з В. Ф. Погорілком про пріоритетність характеру конституційного статусу над правовим, однак якщо розглядати проблему співвідношення понять “конституційний статус” та “правовий статус”, однозначно останнє буде ширшим, адже міститиме не лише конституційний, але й інші статуси (адміністративний, цивільний тощо). В цьому контексті слід навести думки згаданої вже Н. О. Богданової, яка зазначає: конституційно-правовий статус є ширшим поняттям, ніж конституційний статус. Перший містить норми не лише конституції, але й інших джерел конституційного права. Обидва ж вони (конституційний та конституційно-правовий статус) є складовими структури правового (юридичного) статусу, який якнайширше характеризує відповідного суб'єкта права [9, с. 4–5].

У працях науковців в галузі конституційного права знаходимо різні підходи у питанні складових елементів конституційно-правового статусу. Так, наприклад, І. І. Дахова до основних елементів такого статусу зараховує правосуб'єктність, компетенцію та відповідальність [11, с. 37]. О. М. Ващук – правоздатність, дієздатність, права та обов'язки, гарантії діяльності та юридичну відповідальність [12, с. 7].

На думку Н. В. Григоров, конституційно-правовий статус будь-якого органу чи посадової особи полягає у визначенні його поняття та сутності, а також аналізу за суттю, формою та змістом. Зміст же статусу посадової особи зумовлюється політичним і соціальним призначенням та відображається у її діяльності як члена органу державної влади [13, с. 7].

О. В. Кульчицька вважає, що конституційно-правовий статус складають правосуб'єктність (легітимація в нормативно-правових актах, соціальне призначення, поняття, ознаки, порядок формування, склад та структура, припинення повноважень), конституційно-правові принципи, повноваження, діяльність та відповідальність [14, с. 13].

О. В. Марцеляк у своїй докторській дисертації, яка стосується конституційно-правового статусу омбудсмана, розрізняє основні та неосновні елементи конституційно-правового статусу. Так, до основних він зараховує загальну правоздатність, права, обов'язки та гарантії діяльності. До неосновних – форми і принципи діяльності та відповідальність [15, с. 14, 15].

При цьому автор наголошує, що основні елементи конституційно-правового статусу суб'єктів правовідносин не вичерпують всієї структури їх статусу. Однак всі інші елементи, що утворюють

цей статус, – місце в системі органів держави, форми реалізації прав і обов'язків та прийняті при цьому акти чи вчинені дії, відповідальність – є другорядними елементами відносно основних, тож вони є додатковими елементами статусу [16, с. 44, 45].

Можна підтримати думку вчених Львівської лабораторії прав людини і громадянина, що як певний “трафарет” для надзвичайно важкого завдання дали загальну характеристику конституційно-правового статусу всіх суб'єктів правовідносин. Така достатньо складна конструкція (яка охоплює невизначену, практично безмежну кількість елементів) має право на життя [17, с. 19].

К. В. Тарасенко, визначаючи конституційно-правовий статус Ради національної безпеки та оборони України (РНБО), виділяє такі елементи цього статусу: генезу, поняття, ознаки, принципи, порядок формування, склад та структуру, повноваження, форми і методи діяльності та відповідальність відповідного органу державної влади [18, с. 12]. Такі самі елементи виділено у роботі С. О. Халюка [19, с. 10].

Про визначення та з'ясування змісту, обсягу та структури конституційно-правового статусу необхідно, на думку О. В. Чернецької, розглядати насамперед зміст та форму відповідного інституту конституційного права. Як і інші вчені, вона пропонує структурними елементами статусу вважати правосуб'єктність, час дії повноважень, функції, права і обов'язки, гарантії діяльності та відповідальність [20, с. 8–9].

Цікавим є підхід щодо визначення поняття конституційно-правового статусу С. О. Чикурлія. На його думку, статус слід розуміти насамперед як правове положення суб'єкта права щодо інших суб'єктів права, з якими він може вступати у правове спілкування [21, с. 11]. Конституційно ж правовий статус встановлений нормами конституційного права України та характеризується особливостями компетенції, правосуб'єктності, принципів організації та діяльності, гарантій, організаційно-правових та правових форм діяльності, а також конституційно-правовою відповідальністю [22, с. 116].

Стосовно визначення конституційно-правового статусу глави уряду, то, на думку З. С. Макарової, останнє слід розуміти як встановлене і закріплене нормами конституційного права положення вищої посадової особи, зумовлене соціально-політичною сутністю суспільства, взаємовідносинами з іншими суб'єктами конституційного права та охарактеризованого особливостями правосуб'єктності, принципами діяльності, компетенції, гарантіями, порядком обрання, звільнення, заміщення посади, відповідальністю [23, с. 39]. Подане визначення стосується статусу глави уряду як узагальнюючого родового поняття і може бути застосоване і до статусу як Прем'єр-міністра України, так і іншого глави уряду, наприклад, канцлера чи президента.

На основі поданих позицій вчених спробуємо визначити дефініцію поняття “конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра України”. Конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра України насамперед полягає у визначенні його поняття та сутності, а також у належному науковому аналізі його змісту та форми. Зміст же конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України складають такі елементи: правосуб'єктність, місце в системі органів влади, генеза, функції, принципи та методи діяльності, компетенція (повноваження), взаємовідносини з іншими органами публічної влади та їх посадовими особами, конституційно-правова відповідальність. Ядром такого статусу є права і обов'язки Прем'єр-міністра України як голови Кабінету Міністрів України.

Стосовно правосуб'єктності, то вона традиційно для теорії права та конституційного права складатиметься із правоздатності та дієздатності. Так, правоздатність Прем'єр-міністра України – це його право володіти належними йому правами. Така правоздатність виникає з моменту призначення Прем'єр-міністра на посаду та втрачається з моменту його звільнення з посади.

Дієздатність Прем'єр-міністра України – це його безпосередня здатність, можливість реалізувати надані йому повноваження. Момент виникнення та припинення такий самий як і з правоздатністю. Тут виникає питання в іншому. Така дієздатність Глави Уряду України є, на думку деяких вчених, не зовсім повною. Що мається на увазі? Так, дехто вважає, що реалізувати свої повноваження та функції, окрім організаційної, Прем'єр-міністр сам не може. Для цього йому потрібен Уряд – Кабінет Міністрів України та відповідно його рішення у вигляді постанови чи розпорядження.

Означена думка та позиція вчених має право на існування. Більше того, дійсно, якщо проаналізувати повноваження Прем'єр-міністра України, то багато з них реалізується через відповідні рішення Уряду – Кабінету Міністрів України. Проте не потрібно забувати, що в умовах парламентсько-президентської форми правління Прем'єр-міністр України “де-факто” є лідером найбільшої депутатської фракції чи коаліції депутатських фракцій у парламенті, а отже, і лідером всієї “урядової команди”, всього складу Кабінету Міністрів України. Тому в таких випадках, навіть не маючи особистих повноважень з важливих питань державного чи суспільного життя, він, в силу свого лідерства та авторитету, з одного боку, та підтримки коаліції парламенту, з іншого, може провести через рішення Кабінету Міністрів України будь-яке питання із сфери як своєї компетенції, так і компетенції уряду.

Щодо ролі і місця Прем'єр-міністра України в системі органів публічної влади, то, на думку В. П. Єрмоліна, його не можна визнавати главою уряду або, з іншого боку, визначати як так званого “адміністративного прем'єра”. Сьогоднішні реалії щодо ролі Прем'єр-міністра України не є абсолютним, адже в Конституції України є достатньо положень, конкретизація і деталізація яких сприятиме коригуванню статусу відповідної посадової особи [24, с. 10].

Така позиція має право на існування та з нею можна погодитися, адже статус Прем'єр-міністра може змінюватися в майбутньому. Разом з тим, твердження авторитетного вченого з приводу того, що Прем'єр-міністра України не можна називати Главою Уряду, вважаємо недостатньо обґрунтованим та таким, що не відповідає дійсності.

По-перше, в умовах відновлення моделі парламентсько-президентської республіки конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра України зростає, і він, по суті, стає не тільки Главою Уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади, але є і “де-факто” лідером парламентської коаліції, яка формує склад Кабінету Міністрів України.

По-друге, навіть висловлена думка у дисертаційному дослідженні В.П. Єрмоліна у 2003 році, коли існувала модель президентсько-парламентської республіки та не було прийнято на той час Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, все одно не дає змоги стверджувати, що Главою Уряду є не Прем'єр-міністр України, а хтось інший, наприклад, Президент України. Це суперечить положенням Конституції України і в редакції 1996 р., і в редакції 2004 р., основне з яких говорить про відставку Прем'єр-міністра України, яка має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. Отже, такий орган, як Кабінет Міністрів України, як команда урядовців в різних галузях життєдіяльності держави напряму безпосередньо залежить від діяльності свого керівника – саме Глави Уряду, на якому концентрується увесь тягар та вся повнота відповідальності за діяльність цього органу.

Пост Прем'єр-міністра України за сучасних умов набуває значущості не тільки з погляду наявності певної проміжної ланки, посередника у стосунках Президента України з парламентом у межах загальної системи стримувань і противаг, а й з погляду охоплення величезного обсягу функцій виконавчої влади [25, с. 34]. Варто погодитися із думкою Р. С. Мартинюка, що положення Прем'єр-міністра України в системі органів виконавчої влади можна визнати таким, що створює йому статус вагової політичної фігури лише потенційно, за умови створення високофункціонального і стабільного уряду на партійній основі, що теж є можливим лише в перспективі [26, с. 32].

Висновки. Отже, конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра України – це встановлене нормами конституційного права правове становище вищої посадової особи вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України, яке полягає у визначенні його політичного та соціального призначення, відображається у його діяльності та характеризується власною правосуб'єктністю, функціями, повноваженнями, принципами діяльності, взаємовідносинами з іншими органами та посадовими особами публічної влади та конституційно-правовою відповідальністю.

1. *Философский энциклопедический словарь / Сост. С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев, С. М. Ковалев, Н. М. Ланда. – М. : Сов. Энциклопедия, – 2-е изд., 1989. – 815 с.*
2. *Політичний енциклопедичний словник / за ред. Ю. М. Шемчушенка, В. Д. Бабкіна. – К. : Юрінком*

Інтер, 1997. – 512 с. 3. Юридичний словник / За ред. Б. М. Бабія, Ф. Г. Бурчака, В. М. Корецького, В. В. Цветкова. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Головна редакція Української Радянської енциклопедії, 1983. – 872 с. 4. Малько А. В. Теория государства и права: Учебник / А. В. Малько. – М.: Юристъ, 2001. – 304 с. 5. Артюнян Г. Г. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Г. Г. Артюнян, М. В. Баглай. – М. : Норма, 2006. – 544 с. 6. Теория государства и права: учебник для вузов / Под ред. проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Издательство НОРМА, 2002. – 616 с. 7. Колодій А. М. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні : Підручник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців “Правова єдність”, 2008. – 350 с. 8. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії “правовий статус” / А. В. Панчишин // Часопис київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 95 – 98. 9. Богданова Н. А. Категория статуса в конституционном праве / Н. А. Богданова // Вестник Московского университета. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1998. – № 3. – С. 3 – 20. 10. Погорілко В. Ф. Конституційний статус // Юридична енциклопедія: В 6 т. – Т. 3: К – М. / В. Ф. Погорілко. – К. : Видавництво “Українська енциклопедія” ім. М. П. Бажана, 2001. – С. 281. 11. Дахова І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: монографія / І. І. Дахова. – Х.: Фінн, 2008. – 200 с. 12. Ващук О. М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. М. Ващук ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2004. – 16 с. 13. Григорук Н. Г. Конституційно-правовий статус народного депутата України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. Г. Григорук ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2004. – 21 с. 14. Кульчицька О. В. Конституційно-правовий депутатських фракцій Верховної Ради України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Кульчицька ; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2009. – 23 с. 15. Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана : світовий досвід та українська модель : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. / О. В. Марцеляк ; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2004. – 35 с. 16. Марцеляк О. В. Інститут омбудсмана : теорія та практика : монографія / О. В. Марцеляк. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 450 с. 17. Конституційно-правовий статус людини : можливості удосконалення в Україні : колективна монографія / Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України / Редкол. : П. М. Рабинович (голов. ред.) та ін. – Серія І. Дослідження та реферати. – Випуск 24. – Львів : Видавництво ЛОБФ “Медицина і право”, 2012. – 180 с. 18. Тарасенко К. В. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / К. В. Тарасенко ; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2010. – 21 с. 19. Халюк С. О. Конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції : автореф. дис. канд. ... юрид. наук : 12.00.02 / С. О. Халюк ; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2008. – 22 с. 20. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Чернецька ; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2006. – 16 с. 21. Чикурлій С. О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. О. Чикурлій; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 22 с. 22. Чикурлій С. Конституційно-правовий статус міністерств України : основні теоретичні питання / С. Чикурлій // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 3. – С. 115 – 118. 23. Макарова З. С. Конституційно-правовий статус глави уряду : порівняльно-правовий аспект : монографія. – Чернігів : Видавець Лозовий В. М., 2014. – 232 с. 24. Єрмолін В. П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. П. Єрмолін ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2003. – 17 с. 25. Мартинюк Р. Умови розвитку змішаної парламентсько-президентської форми правління в Україні / Р. Мартинюк // Юридична Україна. – 2008. – № 5. – С. 32–36. 26. Мартинюк Р. Кабінет Міністрів України в системі стримувань і противаг на сучасному етапі / Р. Мартинюк // Юридична Україна. – 2008. – № 7. – С. 28–32.