

Демократичні засади функціонування Кабінету Міністрів України

Для будь-якої демократичної держави основоположними є принципи, закріплені у статті 21 Загальної декларації прав людини, відповідно до якої кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або за допомогою вільно обраних представників. Воля народу повинна бути основою влади уряду. Ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які провадяться при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування, або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування.

Конституція України, виходячи з цих принципів, містить положення про те, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 5.10.2005 р. (справа про здійснення влади народом) вказав, що положення "носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ" закріплює принцип *народного суверенітету*, згідно з яким вся влада належить народові. Влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють в Україні владу, що походить від народу¹.

Демократія, звичайно, не може бути правлінням народу в буквальному розумінні. Народовладдя передбачає, насамперед, свободу вибору народом компетентних керівників, а також можливість народу впливати на них і в разі потреби замінювати їх достойнішими й компетентнішими. Але головним при цьому є створення умов для управління всіма справами суспільства не тільки від імені народу і не тільки в інтересах народу, а й здійснення цього управління самим народом.

З принципом народовладдя пов'язана проблема легальності, легалізації, легітимності і легітимації державної влади.

¹ Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2005 від 5.10.2005 р. (справа про здійснення влади народом) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – С. 31. – Ст. 2605

Легальність відповідає поняттю «законності», носить суто юридичний характер і означає формальну відповідність влади закону, її юридичну правомірність.

Але не завжди легальна державна влада є легітимною. Якщо перше носить формальний характер і виходить від самої влади в особі держави, що ухвалює закони, то друге носить оцінний характер і виходить від громадян, виражає їх ставлення. Треба зазначити, що законне встановлення влади не завжди є гарантією того, що надалі ця політична влада цілком виправдає довіру народу. Відомі численні приклади гірко розчарування суспільства. Отже, визнання суспільством законності, правомірності офіційної влади – це фундаментальна її характеристика. Говорячи про легітимність влади, необхідно розуміти, що йдеться про визнання влади народом, про довіру і підтримку, які надає їй суспільство, а не про правове, юридичне закріплення політичної влади у відповідних державних документах. Отримати юридичну, правову законність тим, у кого в руках влада, нескладно. Тому й ціна такого формального визнання влади є не настільки великою в порівнянні з визнанням політичної влади народом, тобто легітимністю політичної влади. Відповідно, слід розрізняти поняття "легітимність влади" (громадське визнання її законності) і "легальність влади" (правове, формальне її закріплення).

Легітимність представляє собою форму підтримки, виправдання правомірності застосування влади і здійснення конкретної форми правління, або державою в цілому, або його окремими структурами.

Отже, **легітимність** – це прийняття населенням влади, визнання її правомірності і згода підкорятися такій владі. Причому такі категорії, як легітимність і легальність є не лише не тотожними, а й можуть знаходитись і в стані конфлікту (наприклад, законно функціонуюча влада не визнавалася народом під час Помаранчевої революції).

Легітимність влади – це насамперед її якість і підтримка народом. Особливо ця підтримка або, навпаки, її невідтримка виявляється під час виборів¹.

Легалізація як юридичне поняття означає встановлення, визнання і підтримку даної влади законом, насамперед конституцією, опорою влади на закон².

Легалізація державної влади здійснюється в декількох аспектах: державна влада повинна бути законною за своїм походженням, тобто породжуватись правомірними, загальновизнаними способами; у своїй діяльності й організації державна влада має базуватись на законодавчо встановлених принципах і нормах, тобто законними повинні бути також способи її здійснення. Як правило, в сучасних умовах легалізація державної влади відбувається через встановлення ключових норм про державну владу в основному законі країни³.

Легітимація влади виступає як більш складне політико-правове явище, що включає не тільки власне правову оцінку, але й відношення населення до даного політичного інституту або до державної влади в цілому. Коли говорять про те, що державна влада є не тільки легальною, а й легітимною, це означає не лише те, що вона сформована на основі конституції і законів у межах відповідних процедур, але й позитивно оцінена з боку громадян.

Легітимація – це процедура суспільного визнання державної влади, її дій. Це соціальна динаміка, процеси, через які влада набуває легітимності. У повсякденному політичному розумінні легітимність означає її

¹ Тодика О.Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства: Монографія. – Х.: Право, 2007. – С. 292.

² Тодика О.Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства: Монографія. – Х.: Право, 2007. – С. 288.

³ Хабриева Т.Я. Правительство РФ – высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации // Правительство Российской Федерации / Под. Ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Норма, 2005. – С. 93.

справедливість, законність, доцільність державної влади в очах як окремого громадянина, так і соціальних груп, народу¹.

Легітимація влади – надання законного характеру влади будь-якого органу або посадової особи або за допомогою передбачених законом процедур, або на основі звичая. В останньому випадку підкорення владі, встановленій силою, стає звичним завдяки тривалому її застосуванню, як це було, наприклад, у соціалістичних країнах². Дж. Локк висловив сутність проблеми у наступному відомому висловленні: „Той, хто набуває будь-яку частину влади іншими шляхами, ніж ті, які предписані законами суспільства, не має права на те, щоб йому підкорювались..., а відповідно, є не тією особою, на яку надав згоду народ”³.

Демократичними способами легітимації влади є вибори органів і посадових осіб, а також призначення посадових осіб із дотриманням процедур, передбачених Конституцією та законами. Саме через вибори народ обирає своїх представників, наділяючи їх мандатом на здійснення його суверенних прав.

Вибори є своєрідним мостом між прямою і представницькою формами демократії, оскільки вільні, справедливі й рівні вибори є найбільш відомим та ефективним способом виявлення та реалізації волі народу, способом формування органів для здійснення наступної, по суті, похідної форми народовладдя – представницької. Вони передбачають делегування народного суверенітету представницькому органу, тим самим народ має унікальну можливість контролю за діяльністю цих органів, включаючи повну зміну влади⁴.

Державна влада в умовах демократії реалізується шляхом діяльності всієї системи інститутів безпосереднього та опосередкованого народовладдя.

¹ Чиркин В. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. – 1995. – № 8. – С. 67.

² Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков. – М.: Юристъ, 2001. – С. 248.

³ Цит. за Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков. – М.: Юристъ, 2001. – С. 248.

⁴ Чуб Е.А. Конституционные основы принципа адекватного представительства и политические права граждан // Конституционное развитие России и Украины. Вып. 1: Сб. науч. Тр. – Харьков: Право, 2011. – С. 98.

Повсякденна діяльність державного апарата як форма здійснення державної влади є переважною, більш того, постійне функціонування органів державної влади забезпечує безперервне здійснення народом своєї публічної влади, але принципові питання управління державою вирішуються саме на виборах та референдумах¹.

Згідно з ч. 2 ст. 5 Конституції України воля народу здійснюється не тільки безпосередньо, а й через органи державної влади, організація та діяльність яких базується на універсальних конституційних принципах, серед яких можна виділити наступні.

Принцип демократизму є вихідною засадою в діяльності всіх органів державної влади в тих країнах, які не тільки проголосили, але й реально втілюють на практиці демократичні устої. Цей принцип є проявом такої загальної засади конституційного ладу, як демократична держава. Одним із визначальних моментів при розгляді цієї засади, на думку російських дослідників Д.Б. Каткова і Є.Б. Корчиго, є наявність демократичної процедури формування та здійснення державної влади, яка, зокрема, полягає в закріпленні в конституції й законодавстві таких процедур, як порядок прийняття законів, компетенція й повноваження органів державної влади, порядок видання ними актів, ієрархія різних актів у правовій системі та ін.² Також важливим проявом принципу демократизму є широка участь громадян у формуванні й організації діяльності державних органів.

Принцип суверенності та єдності системи органів державної влади впливає з положень статей 1, 5 Конституції України і полягає в тому, що система органів державної влади від імені народу України виступає носієм державної влади, а діяльність органів державної влади базується на засадах верховенства, повноти й неподільності державної влади всередині

¹ Хабриева Т.Я. Правительство РФ – высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации // Правительство Российской Федерации / Под. Ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Норма, 2005. – С. 94.

² Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Конституционное право России. – М.: Юриспруденция, 1999. – С. 41.

країни та незалежності від будь-якої іноземної влади і рівноправності в зовнішніх зносинах.

Принцип законності випливає із загального конституційного принципу верховенства права (ст. 8 Конституції України) і полягає в тому, що органи державної влади функціонують лише на підставі та в спосіб, що передбачені Конституцією і законами України (ст. 19 Конституції України).

Принцип поділу влади є ключовим принципом функціонування державного механізму. Але, як вказується в літературі, невірно розуміти поділ влади як повне відокремлення гілок влади, як їх незалежність і суверенність. Єдність влади у своєму змістовному вираженні означає, що в державі не може бути різних державних гілок (органів), неоднакових за своїми цілями, природою, засобами та методами державного впливу. Єдність державної влади визначається єдиною природою пануючих у суспільстві соціальних груп, які мають загальну назву – народ. Єдиним джерелом влади є народ. Звідси випливає єдність принципів цілей і напрямів діяльності державної влади, що обумовлено необхідністю ведення „спільних справ”, досягнення „загального блага” та узгодженого управління суспільством. Державна влада за своєю суверенною природою є єдиною і неподільною, але для зручності реалізації функціонально поділена на окремі гілки, кожна з яких повинна „працювати” на загальну мету в інтересах більшості членів суспільства¹.

На це вказується і в Рішенні Конституційного Суду України від 27.04.2000 р. (справа про тимчасове виконання обов’язків посадових осіб): „поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову передбачає їх тісну взаємодію, кінцевим результатом якої є досягнення конституційних цілей і завдань (забезпечення прав і свобод людини і громадянина, їх безпека, стабільність конституційного ладу тощо)”².

¹ Інтерв’ю академіка В. Сіренка головному редакторові журналу „Право України” О. Святоцькому // Право України. – 2009. – №11. – С. 36, 37.

² Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2000 від 27.04.2000 р. (справа про тимчасове виконання обов’язків посадових осіб) // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 18. – Ст. 756.

Власне, державна влада – як здатність держави приймати обов’язкові рішення та домагатися їх виконання – явище цілісне, єдине, воно інтегрує в собі всі прояви політичної волі народу як виключного джерела (суверена) влади в державі. Інакше кажучи, поділяється не сама по собі влада, а організаційний механізм її здійснення. Принцип поділу влади допустимо тлумачити не більш, як визнання того факту, що єдина за своїм змістом державна влада реалізується через певні види державних органів. Їх повноваження розподілені таким чином, що у встановлених Конституцією межах зазначені органи є самостійними у реалізації своєї компетенції і взаємодіють між собою за допомогою певної системи взаємних „стримувань” і „противаг”. Саме через взаємовідносини уряду з іншими вищими державними інституціями встановлюється той чи інший „баланс” гілок влади¹.

На сучасному етапі поділ влади забезпечує раціональне та ефективне функціонування державних органів, а шляхом здійснення взаємного контролю як конституційної можливості впливу однієї гілки влади на іншу можна реально урівноважити кожен з них.

Стосовно організації та діяльності органів державної влади поділ влади впливає з положень ст. 6 Конституції України і виявляється в тому, що, по-перше, органи законодавчої та виконавчої влади формуються відносно незалежним одне від одного шляхом (Верховна Рада України обирається народом, а персональний склад органів виконавчої влади визначається Президентом України або відповідними посадовими особами органів виконавчої влади); по-друге, сфери компетенції органів різних гілок влади чітко розмежовані Конституцією України; по-третє, різні види органів державної влади наділені Конституцією України взаємними контрольними повноваженнями, які в сукупності становлять систему «стримувань і противаг».

¹ Авер’янов В. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей // Право України. – 2009. – №5. – С. 30.

Класична теорія поділу влади в реаліях України має певні особливості, зокрема: нетривалий період демократичних перетворень політико-правових інститутів та демократизації суспільства в цілому; соціально-економічні негаразди, що стосуються значної частини населення нашої держави; політична нестабільність, що ускладнюється пошуком напрямів загальнонаціональних ідейних орієнтирів; низький рівень політичної та правової культури певної частини представників влади¹. Зазначені фактори ускладнюють втілення в життя в межах України класичної моделі поділу влади на принципах стримувань і противаг.

Принцип гласності передбачає вільний доступ преси і громадськості до інформації про діяльність органів влади, господарських, політичних, громадських організацій, цей принцип забезпечує поінформованість населення про державно-правові процеси.

У демократичному суспільстві засідання парламенту відкриті для засобів масової інформації та громадськості, частково, а іноді й повністю транслюються радіо і телебаченням. Елементом гласності є оперативна публікація стенограм парламентських дебатів, результатів поіменних голосувань. Нормою є відкритість державних бюджетів, звітів про діяльність міністерств і відомств. Іншими словами, в демократичному суспільстві громадяни мають у своєму розпорядженні широку інформацію про діяльність обраних ними органів влади, партій і громадсько-політичних організацій. Особливу роль у забезпеченні такої гласності відіграють незалежні й вільні від цензури преса та інші засоби масової інформації. Звісно, вони повинні відповідати за свою інформацію і можуть бути притягнені до судової відповідальності за її перекручення, поширення недостовірних даних, наклепів як на офіційних осіб, так і на звичайних громадян, а також за розголошення державних таємниць. Але демократія не допускає обмежень на обґрунтовану критику будь-кого в засобах масової інформації.

¹ С.Г. Стеценко Конституційні засади демократичної організації виконавчої влади в Україні // Демократичні засади державного управління та адміністративне право: Монографія / [Кол. авт.: Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф. та ін.]; за заг. ред. д.ю.н. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавництво „Юридична думка”, 2010. – С. 104.

До принципів формування і діяльності органів державної влади можна також віднести: принцип пріоритету прав людини; принцип професіоналізму державних службовців, який включає в себе вимогу професійної етики; принцип ієрархічності побудови та принцип субординації в діяльності державного апарату; принцип координації в діяльності державних органів, що виявляється в їх взаємодії «по горизонталі»; принцип поєднання виборності та призначення при формуванні державного апарату.

Знаючи та усвідомлюючи принципи демократичної організації виконавчої влади в Україні, котрі або прямо сформульовані в Основному Законі держави, або є похідними від конституційних положень, можна дійти висновку щодо ключових засад та організації та безпосереднього функціонування як всієї цієї гілки влади, так і Кабінету Міністрів України¹.

Відповідно до ст. 3 Закону „Про Кабінет Міністрів України” діяльність Кабінету Міністрів ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості².

Принцип демократизму. Демократизм, як зазначалось вище, свідчить про значний вплив народу на формування органів державної влади. Уряд народом безпосередньо не формується, але народ формує склад Верховної Ради України та обирає Президента України. Процедура формування Уряду передбачає як першу стадію заміщення посади Прем'єр-міністра, який призначається Президентом України за згодою парламента, інші члени Уряду призначаються Президентом України. Таким чином, можна вважати, що народ опосередковано бере участь у формуванні Кабінету Міністрів України.

У даному випадку демократизм також проявляється в проведенні засідань уряду та прийнятті урядових рішень прозоро, відкрито, колегіально,

¹ С.Г Стеценко Конституційні засади демократичної організації виконавчої влади в Україні // Демократичні засади державного управління та адміністративне право: Монографія / [Кол. авт.: Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф. та ін.]; за заг. ред. д.ю.н. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавництво „Юридична думка”, 2010. – С. 106.

² Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7.10.2010 р. № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9 – Ст. 58.

більшістю голосів із урахуванням думки меншості. По суті, принцип демократизму носить інтегрований характер відносно багатьох інших засад урядової діяльності. Головним завданням цього принципу є об'єднання потенціалу вищезгаданих засад, що дозволяє розглядати їх у системі.

Принцип законності покликаний відобразити природу уряду як такого, що сформований та діє на основі та в межах закону. У літературі він характеризується як принцип здійснення державною владних повноважень, тобто «вимога законодавчого закріплення компетенції владних структур, ухвалення рішень у межах компетенції та на підставі закону, дотримання в діяльності державних структур конституційних прав і свобод»¹. У нашому випадку важливим є законодавче врегулювання організації та діяльності уряду.

З цього приводу можна відмітити, що, як правило, в тексті конституції присутня відсилочна норма, що передбачає прийняття конституційного закону, який врегулював би це питання. Так, відповідно до ч. 2 ст. 114 Конституції Російської Федерації, порядок діяльності Уряду Російської Федерації визначається федеральним конституційним законом. У ст. 67 Конституції Фінляндії встановлюється, що більш детальні положення про основи організації та про порядок прийняття рішень Державною радою встановлюються законом. Частина 2 ст. 120 Конституції України містить положення про те, що організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади визначаються Конституцією та законами України.

Однак необхідно погодитись із Т.Я. Хабрієвою, яка зазначає, що жоден правовий акт не може передбачити всіх форм різноманітної діяльності органів державної влади, тим більше, що може йтись про певні напрацьовані традиції, що не виключені в практиці функціонування органів державної влади, в тому числі й уряду. У зв'язку з цим актуалізується

¹ Шемшученко Ю.С., Бобровник С.В. Законність // Юридична енциклопедія. – В 6 т.: Т. 2. – Д-Й. – К.: Укр. енцикл., 1999. – С. 498.

дотримання фундаментального принципу: органи державної влади в своїй діяльності не вправі виходити за встановлені правові межі, використовувати засоби і методи, не дозволені законом¹.

Принцип поділу влади є не тільки вихідною засадою організації діяльності уряду, але й тим визначальним моментом, який дозволяє встановити місце уряду в державному механізмі. Насамперед йдеться про те, що поділ влади дає змогу уявити, які функції виконує орган влади, що належить до відповідної гілки, які форми взаємовідносин виникають між ним та органами інших гілок влади, в які спосіб здійснюється контроль за його діяльністю з боку інших інституцій. На підставі такого аналізу можна встановити ступінь самостійності уряду в здійсненні державного управління.

З точки зору побудови нормативного матеріалу принцип поділу влади знаходить свій прояв у виділенні в окремі розділи (чи розділ) статей, присвячених взаємовідносинам уряду з парламентом, главою держави та органами, що представляють інші гілки державної влади. Наприклад, у структурі Конституційного закону Республіки Казахстан «Про Уряд Республіки Казахстан» виділяється окрема Глава III «Відносини Уряду Республіки з державними органами». В аналогічному законі України виділені спеціальні розділи – розділ VI „Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Президентом України”, розділ VII „Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Верховною Радою України та її органами”, розділ VIII присвячений відносинам Уряду з іншими державними органами України.

Згідно з ч. 2 ст. 113 Конституції Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і підзвітний Верховній Раді України. Така ситуація є притаманною урядам у напівпрезидентських республіках, але її не можна назвати ідеальною, оскільки уряди опиняються в сумнівному становищі. Слушною є думка С.Г. Серьогіної про те, що

¹ Хабриева Т.Я. Правительство РФ – высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации // Правительство Российской Федерации / Под. Ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Норма, 2005. – С. 103.

конкуруюча легітимність, жорсткі строки повноважень, різний порядок обрання та часто протилежна ідеологічна орієнтація президента і парламента – це ті конструктивні особливості напівпрезидентської моделі, що об’єктивно закладають підґрунтя для потенційного конфлікту між вищими органами державної влади. Їхні політичні інтереси можуть перебувати в суперечності між собою, а їх ставлення до персонального складу та політичної діяльності уряду може суттєво різнитися.

Уряди за такої ситуації опиняються перед двома керівниками – президентом і законодавчим органом – котрі можуть бути конкурентами, що прагнуть забезпечити згоду Кабінету з їх різними цілями. Оскільки цілі вказаних керівників часто суперечать одне одному, переслідування мети будь-кого з керівників може зашкодити інтересам іншого керівника. Обидва ці керуючі суб’єкти володіють різноманітними засобами щодо припинення діяльності уряду і санкціонування його переформатування¹.

Повертаючись до сутності принципу поділу влади, слід відмітити, що вказаний принцип визначає роль і значення уряду не тільки всередині державного механізму, але й у вертикалі виконавчої влади, адже у ситуації зі змішаною формою правління досить частою є ситуація реального домінування глави держави у виконавчій вертикалі, попри формальну відсутність статусу глави виконавчої влади.

Як відомо, найкращі результати діяльності ієрархічно організованої соціальної системи, зазвичай, забезпечуються за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови. Тобто за умови, коли всі структурні ланки системи підлягають керуючому впливу з одного, а не з кількох владних центрів.

Натомість встановлена Конституцією України республіканська форма державного правління змішаного, напівпрезидентського, типу закономірно пов’язана з так званим дуалізмом виконавчої влади. Такий дуалізм

¹ Сьрьогіна С.Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики: Монографія / С.Г. Сьрьогіна. – Х.: Право, 2011. – С. 619-620.

передбачає існування ситуації, коли гілка влади фактично очолюється двома вищими органами держави. В Україні система органів виконавчої влади наближена до “моделі не з одним центром, а зі своєрідним “подвійним центром”, котрий складається з двох функціонально поєднаних суб’єктів – Президента і Кабінету Міністрів. Причому, як свідчить практика, глава держави наділений більш вагомими повноваженнями у сфері виконавчої влади, ніж власне Уряд, завдяки яким Президент сьогодні фактично і є главою виконавчої влади України.

Вищий орган у системі органів виконавчої влади, як про це зазначено в ст. 113 Конституції України, Кабінет Міністрів не є єдиним центром прийняття рішень стосовно функціонування нижчих органів виконавчої влади. Президент наділений дуже широким колом повноважень щодо виконавчої гілки влади. Так, глава держави призначає за згодою Верховної Ради Прем’єр-міністра України та припиняє його повноваження. На думку деяких авторів, процедура призначення Президентом України Прем’єр-міністра за згодою Верховної Ради не є цілковито оптимальною. Це дає значні підстави вважати главу держави активною стороною у процесі призначення глави уряду і, відповідно, у процесі функціонування виконавчої гілки влади взагалі. Проте і Верховна Рада України має певні повноваження у зазначеному питанні, що надає можливість свідчити про певні елементи системи стримувань і противаг у функціонуванні вітчизняної влади¹.

Президент України також призначає за поданням Прем’єр-міністра інших членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади; утворює реорганізовує та ліквідовує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, призначає голів місцевих державних адміністрацій тощо, що й дозволяє говорити про дуалізм (біцефальність)

¹ С.Г Стеценко Конституційні засади демократичної організації виконавчої влади в Україні // Демократичні засади державного управління та адміністративне право: Монографія / [Кол. авт.: Шемшученко Ю.С., Авер’янов В.Б., Андрійко О.Ф. та ін.]; за заг. ред. д.ю.н. В.Б. Авер’янова. – К.: Видавництво „Юридична думка”, 2010. – С. 113.

виконавчої влади, оскільки вплив Президента на неї є більш вагомим, навіть ніж вплив Прем'єр-міністра.

Призначення на посаду та звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій, що сьогодні здійснює не керівник виконавчої влади, а Президент України, дещо дисонують із загальною ознакою єдиної системи та вертикалі виконавчої влади. Конституційна норма ст. 118 визначає, що голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Порівняння термінів „призначення” і „подання” навряд чи дасть відповідь щодо пріоритетності та первинності відносно владних повноважень. Але очевидним є факт значного впливу Президента України на призначення голів місцевих державних адміністрацій, оскільки останні стають керівниками місцевих органів виконавчої влади лише після появи указу глави держави¹.

Взаємовідносини Кабінету Міністрів з Верховною Радою України характеризуються більш вагомим впливом парламенту на діяльність уряду, ніж навпаки. Це пояснюється статтею 113 Конституції, де зазначено, що Кабінет Міністрів України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. Так, згідно зі ст. 115 Конституції Верховна Рада може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів, що тягне за собою його відставку; Верховна Рада розглядає та приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; парламент дає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра; здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України. З боку Кабінету Міністрів можна виділити лише його право законодавчої ініціативи.

Характер діяльності вищого органу виконавчої влади в умовах напівпрезидентської республіки зумовлює, з одного боку, наявність значних важелів впливу парламенту на уряд, а з іншого – наявність певних

¹ С.Г. Стеценко Конституційні засади демократичної організації виконавчої влади в Україні // Демократичні засади державного управління та адміністративне право: Монографія / [Кол. авт.: Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф. та ін.]; за заг. ред. д.ю.н. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавництво „Юридична думка”, 2010. – С. 114-115

контрважелів (переважно захисного типу) у Кабінету Міністрів. Таким контрважелем можна вважати закріплене статтею 87 Конституції положення про те, що питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Такі заборони для Верховної Ради можна вважати цілком справедливими і обгрунтованими. Йдеться про те, що політична складова нерідко домінує над правовою основою діяльності суб'єктів політико-правових процесів. Для того, щоб потенційно можливі парламентські кризи послідовно негативно не відбивались на діяльності Уряду, такі конституційні заборони слід вважати доцільними. Адже керуючись основним призначенням держави – забезпечення прав і свобод громадян, слід вказати, що парламентські кризи є більш віддаленими за негативними наслідками від населення, ніж урядові. В останньому випадку пересічний громадянин відразу відчуває негативні прояви кризи у виконавчій владі, котра максимально наближена до народу¹.

Гласність. Ця засада діяльності уряду проявляється у відкритості його роботи та доступі громадськості до рішень, прийнятих урядом. Так, на думку В.О. Серьогіна, інформування широкого загалу про діяльність уряду й прийняті ним рішення забезпечуються: 1) через парламент (звіти, відповіді на депутатські запити та ін.); 2) через засоби масової інформації (тексти правових актів, статті, інтерв'ю, прес-релізи та ін.); 3) безпосереднім спілкуванням з громадянами (відповіді на інформаційні запити, бесіди з громадянами під час робочих поїздок прем'єр-міністра по країні та ін.)².

На думку деяких вчених, гласність як принцип організації та функціонування виконавчої влади проявляється у:

¹ С.Г. Стеценко Конституційні засади демократичної організації виконавчої влади в Україні // Демократичні засади державного управління та адміністративне право: Монографія / [Кол. авт.: Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф. та ін.]; за заг. ред. д.ю.н. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавництво „Юридична думка”, 2010. – С. 117.

² Серьогін В.О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 1999. – С. 14.

- вільному доступі громадян до інформації про діяльність влади та її посадових осіб;

- конкурсних засадах поповнення апарату державних службовців;

- громадському контролю за процедурою прийняття рішень та діяльністю посадових осіб.

Саме принцип гласності дає змогу громадянам та зумовлює необхідність для органів виконавчої влади публічно демонструвати наміри стосовно вчинення тих чи інших дій, прозоро здійснювати кроки щодо їх реалізації та відкрито демонструвати їх наслідки¹.

Відповідно до ч. 4 ст. 3 Закону „Про Кабінет Міністрів України” Уряд регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення. Згідно з § 28 Регламенту Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. з метою інформування громадськості надаються прес-релізи, організовуються прес-конференції, брифінги членів Кабінету Міністрів, оприлюднюються відповідні матеріали у друкованих та електронних засобах масової інформації.

Параграф 154 Регламенту передбачає, що Кабінет Міністрів створює умови для здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади шляхом оприлюднення звітів за результатами моніторингу виконання своїх рішень та іншої інформації про свою діяльність у засобах масової інформації, на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів (Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади), проведення роз'яснювальної роботи щодо цілей, змісту та механізму реалізації державної політики.

Всі акти Кабінету Міністрів України підлягають обов'язковому оприлюдненню, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом. Прийняття Кабінетом Міністрів актів, що містять інформацію з обмеженим

¹ С.Г Стеценко Конституційні засади демократичної організації виконавчої влади в Україні // Демократичні засади державного управління та адміністративне право: Монографія / [Кол. авт.: Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф. та ін.]; за заг. ред. д.ю.н. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавництво „Юридична думка”, 2010. – С. 108.

доступом, можливе лише у випадках, визначених законом, у зв'язку із забезпеченням національної безпеки та оборони України.

Однак сучасною тенденцією поступово стає проведення засідань уряду «за закритими дверима». Відповідно до § 24 Регламенту Кабінету Міністрів України за рішенням Прем'єр-міністра може бути проведено закрите засідання Кабінету Міністрів, у якому беруть участь члени Кабінету Міністрів, а також особи, присутність яких необхідна для розгляду питання.

Це пов'язано, насамперед, із необхідністю прийняття оперативних рішень урядовими органами в сфері захисту національної безпеки. Досить часто такі рішення приймаються на підставі інформації, що носить характер державної таємниці. При цьому, як правило, таким засіданням передують наради обмеженого кола урядовців, переважно тих, що відповідають за національну безпеку й оборону.

Що стосується спеціальних принципів у організації й функціонуванні уряду, то до них ми, перш за все, відносимо принципи колегіальності, професіоналізму та відповідальності. При цьому ми не протиставляємо їх загальним принципам, а розглядаємо їх у системі. Однак виділення такої групи засад дозволяє встановити специфіку уряду в системі вищих органів влади.

Принцип колегіальності. Колегіальність – управління, що здійснюється групою осіб, кожна з яких відповідає за певну сферу діяльності¹. Цей принцип, на наш погляд, має принципове значення у встановленні правової природи уряду. Можливо, саме з цієї причини вихідні засади вказаного принципу, на відміну від інших засад, знайшли своє відображення в конституціях багатьох країн світу. Так, відповідно до ст. 118 Конституції Словацької Республіки, Уряд правомочний приймати рішення, якщо на його засіданні присутні більше як половина його членів. Подібне положення міститься і в Основному Законі Австрії: «Федеральний уряд може

¹ Большой словарь иностранных слов / Сост. А.Ю. Москвин. – М.: ЗАО Центрполиграф, 2005. – С. 290.

приймати рішення, якщо більш ніж половина його членів присутні на засіданні» (ст. 69 Конституції Австрійської Республіки)¹.

Конституція України не містить вказівки на колегіальний характер діяльності уряду, але цей принцип знайшов закріплення в Законі „Про Кабінет Міністрів України”. Так, ч. 3 ст. 3 Закону встановлює, що Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, він приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях.

Переваги колегіальної форми діяльності уряду проявляються в наступному. По-перше, колегіальний спосіб організації роботи дозволяє створювати своєрідне інформаційне поле, що формується в результаті обміну думками та наявною інформацією з боку різних урядовців. По-друге, це створює специфічний мікроклімат у середовищі урядовців, який ґрунтується на засадах рівноправності та співпричетності до рішень, що виробляються на засіданнях уряду. По-третє, це дозволяє об'єднувати інтелектуальні можливості як самих урядовців, так і апаратів, що їх обслуговують. По-четверте, все це сприяє кращій виконавчій дисципліні щодо впровадження урядових рішень у життя за рахунок того, що при їх виробленні враховувались інтереси та цілі всіх учасників цього процесу. По-п'яте, з урахуванням вищенаведеного підвищується авторитет прийнятого рішення всередині державного апарату.

Колегіальність виступає в якості фактора, що дозволяє акумулювати знання, досвід, професіоналізм різних осіб при прийнятті рішення, що висловлює в цілому волевиявлення Кабінету Міністрів.

Таким чином, на думку російських дослідників, колегіальність становить собою „організаційно-правову форму побудови й функціонування державного органу, сенс якої полягає в тому, що в цьому органі його

¹ Конституции государств Европейского Союза / Под. общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Изд. группа «НОРМА»-«Инфра-М», 1999. – С. 49.

компетенція здійснюється шляхом колегіального (спільного, узгодженого) прийняття управлінських рішень»¹.

Необхідно відмітити, що колегіальність в роботі членів Уряду проявляється інакше, ніж у діяльності депутатів представницьких органів. Це визначається як особливістю функцій, що виконуються урядом, так і способом його формування. По-перше, Кабінет Міністрів як колегіальний орган самостійно не обирає керівників Уряду. Персоніфікація керівників Уряду при його формування – загальноприйнята практика всіх держав, оскільки саме з особистістю Прем'єр-міністра, його заступників, інших ключових фігур в Уряді, їх практичним досвідом, діловими якостями й політичними поглядами пов'язується довіра, що висловлюється уряду в цілому при його формуванні. Кожен член Уряду призначається до його складу для виконання певних функцій. По-друге, принцип виявлення волі більшості на засіданнях Кабінету Міністрів не має вирішального значення. На засіданнях Уряду рішення приймаються, як правило, за загальною згодою (хоча може бути проведено й голосування). У цій згоді, на думку Т.Я. Хабрієвої, знаходить вираження загальна консолідована відповідальність членів Уряду як єдиного органа за політику, що ним провадиться². Таке розуміння цього принципу викладено у параграфі 4 Регламенту Кабінету Міністрів України, який вказує на те, що члени Кабінету Міністрів забезпечують його єдність та несуть відповідно до закону солідарну відповідальність за результати діяльності Кабінету Міністрів як колегіального органу виконавчої влади і особисто несуть відповідальність за стан справ у дорученій сфері державного управління.

Члени Кабінету Міністрів не можуть діяти всупереч позиції Кабінету Міністрів, оприлюднювати без згоди Прем'єр-міністра будь-яку інформацію

¹ Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»: Комментарий / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Российской Федерации / Отв. ред. Л.А. Окуньков. – М.: Юрид. лит., 1999. – С. 64.

² Хабриева Т.Я. Правительство РФ – высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации // Правительство Российской Федерации / Под. Ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Норма, 2005. – С. 105

про перебіг засідання Кабінету Міністрів та оцінку позицій, які висловлюються членами Кабінету Міністрів на засіданнях.

Принцип згоди при прийнятті рішень передбачає, що різні позиції з того чи іншого актуального питання, яке вирішується Урядом, були виявлені, і різні підходи для рішення завдань узгоджені на стадії підготовки рішення¹.

Разом з тим ми відмічаємо тенденцію, що все активніше почала проявлятися останнім часом і полягає в поступовому відходженні від колегіальних засад і зосередженні всієї урядової влади в руках прем'єра. У зв'язку з зазначеною тенденцією в зарубіжній літературі, поряд з міністерським (департаментським) принципом організації урядової діяльності (міністри керують і несуть відповідальність за діяльність відповідного департаменту) та „кабінетним” принципом (уряд функціонує як цілісний орган, що солідарно відповідає за свою діяльність), почали виділяти ще й „принцип канцлера”, відповідно до якого прем'єр-міністр складає вищу посадову особу, яка керує, координує, формує і персоналізує відповідальність уряду².

Важливе значення з точки зору досягнення максимальної ефективності державного управління має **принцип професіоналізму**. Насамперед він полягає у необхідності фахової кваліфікації того чи іншого урядовця для вирішення питань управлінської діяльності. Практично в усіх випадках у конституційному законодавстві зарубіжних країн відсутні вимоги щодо наявності спеціальної освіти чи досвіду роботи у відповідній сфері для зайняття урядової посади. На наш погляд, це пов'язано з тим, що посади урядовців досить часто розглядаються як політичні посади, а тому від осіб, що їх обіймають, вимагається переважно вміння швидко та адекватно приймати важливі політичні рішення у відповідній сфері державного управління.

¹ Хабриева Т.Я. Правительство РФ – высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации // Правительство Российской Федерации / Под. Ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Норма, 2005. – С. 105.

² Шашкова А.В. Правительство Испании (организационно-правовые проблемы): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 17.

Так, відповідно до ч. 3 ст. 6 Закону „Про Кабінет Міністрів України” посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Відокремлення статусу окремих керівних посад у сфері виконавчої влади від статусу державного службовця здійснюється саме за допомогою поняття “політичний діяч”. Як зазначають українські вчені, політичний характер окремих посад не зводиться до факту належності осіб, що їх обіймають, до певної політичної партії та активного ведення ними так званої публічної політики. Це – не обов’язковий критерій визначення державної політичної посади, хоч і цілком можливе становище в подальшій перспективі, особливо з огляду на тенденцію розвитку політичної структурованості кадрового складу відповідних суб’єктів державної влади¹. Особливості статусу посади політичного діяча виявляються в особливому порядку призначення та звільнення з посади та в особливих рисах відповідальності, яка має ознаки публічної (тобто перед главою держави, парламентом, а також в певних формах – перед населенням) відповідальності за наслідки діяльності.

Вважаємо, що найбільш доцільним є досвід тих західних країн, де до категорії політичних відноситься лише незначна кількість посад, а саме найвищі урядові посади (не більше 100 вищих посадовців). Саме такий підхід є більш виваженим з точки зору спадковості державного управління. Адже в державному управлінні, як і в будь-якій іншій суспільній діяльності, слід виділяти стратегічний і тактичний напрямки. А це означає, що чергові вибори повинні впливати на стратегію державного управління, а отже, повинні замінятись лише посади, обіймання яких дозволяє визначати цю стратегію, тобто вищі урядові посади.

¹ Авер’янов В.Б., Андрійко О.Ф., Нагребельний В.П., Коваленко В.Л. Проблеми реформування державного управління та адміністративного права // Правова держава. Вип. 10. – К., 1999. – С. 58.

Натомість щоденну бюрократичну справу мають здійснювати професійні менеджери в сфері державного управління, що володіють значним досвідом виконання подібної роботи. Таким чином, державні службовці середньої та нижчої ланок повинні бути забезпечені від ротацій після чергових виборів¹.

Однак життя вимагає хоча б елементарної обізнаності урядовців із багатьох питань державного життя. Своєрідним вирішенням цього завдання стає періодична перестановка міністрів, яка полягає у переході кожного з них з одного „міністерського крісла” на інше.

На наш погляд, такі періодичні перестановки дозволяють не тільки підвищити фаховий рівень конкретного міністра, але й збільшити ефективність усього уряду, оскільки в такій ситуації кожен урядовець буде приймати колективне рішення, ґрунтуючись не тільки на потребах і з позиції власного відомства, але й з урахуванням специфіки інших департаментів.

Одним із елементів механізму стримувань та противаг у системі поділу влади є використання інституту відповідальності. Норми цього інституту регулюють відносини, пов’язані з достроковим припиненням повноважень відповідного органу влади, а отже, досить значущим у діяльності уряду є *принцип відповідальності*.

Цей принцип означає підпорядкованість і підзвітність колегіального органу виконавчої влади, залежно від форми правління та інших факторів, відповідно, главі держави чи парламенту.

Для напівпрезидентських республік, як вже зазначалось раніше, здебільшого притаманна „подвійна відповідальність” уряду – перед парламентом і главою держави. Процедура імпічменту передбачена тільки стосовно президента і не застосовується до урядовців. Колективна політична відповідальність уряду перед парламентом поєднується з

¹ Дахова І.І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: Монографія. – Харків: Фінн, 2008. – С. 146-147.

персональною відповідальністю міністрів за дії в межах їх компетенції¹. Так, згідно з ч. 2 ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України.

Хоча повністю прирівнювати відставку уряду внаслідок відповідного рішення глави держави та внаслідок оголошення недовіри парламентом навряд чи доцільно, попри те відсутність чіткого переліку конституційних підстав прийняття рішення про урядову відставку президентом і парламентом робить правову природу відповідальності уряду перед цими двома вищими владними інституціями достатньо схожою.

Підстави оголошення недовіри можуть бути найрізноманітнішими (це і економічна криза, і скандал в урядовому середовищі, і суперечки всередині кабінету), тобто в переважній більшості вони мають політичний характер².

Якщо звернутись до ст. 117 Конституції Російської Федерації, можна зробити висновок, що Уряд несе політичну відповідальність як перед Президентом, так і перед парламентом. Але безумовно, обсяг і зміст такої відповідальності є різними. Реальну політичну відповідальність Уряд несе тільки перед Президентом, оскільки в будь-якому разі останнє слово як при призначенні міністрів, так і при їх відставці залишається за главою держави. У практиці Державної Думи мали місце факти розгляду питань про недовіру Уряду, однак жодна з цих процедур не була завершена³.

Проявом відповідальності уряду можна вважати не тільки можливість парламенту чи глави держави відправляти уряд у відставку, а й момент припинення повноважень уряду. Насамперед йдеться про припинення повноважень уряду при обранні нового глави держави чи формуванні нового

¹ Серьогіна С.Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики: Монографія / С.Г. Серьогіна. – Х.: Право, 2011. – С. 460.

² Барабаш Ю.Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: Монографія. – Х.: право, 2008. – С. 210.

³ Постников А.Е., Никитина Е.Е. Отставка Правительства РФ и сложение Правительством РФ своих полномочий // Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Норма, 2005. – С. 167.

парламенту. Так, відповідно до ст. 115 Основного Закону України Кабінет Міністрів складає повноваження перед новообраним Президентом України.

Ще одним важливим моментом у принципі відповідальності є його подвійне значення відносно внутрішньої та зовнішньої діяльності уряду. Йдеться про колективну відповідальність уряду, яка, як правило, персоналізується у відповідальності Прем'єр-міністра. Безпосередньо це означає, що відставка прем'єра означає відставку всього уряду. Одночасно з цим міністри несуть відповідальність за діяльність свого департаменту перед прем'єр-міністром.

О.Д. Градовський писав, що “політична відповідальність уряду, на відміну від юридичної, виражається в формі солідарної відповідальності, в деякій круговій поруці, встановленій між членами кабінету. Політична відповідальність виявляється в тому, що члени кабінету однаково відповідальні за спільні заходи, що проводяться урядом, або за загальний напрям урядової політики. Така солідарна відповідальність проявляється в тому, що у випадку серйозної поразки кабінету в палаті, він увесь подає у відставку й замінюється іншим складом”¹.

Принцип солідарності означає, що міністри несуть солідарну відповідальність за політику і рішення уряду, навіть якщо будь-який міністр формально не брав участі у прийнятті того чи іншого рішення або був проти нього. Міністр, не згодний з рішенням, прийнятим кабінетом, повинен або прийняти його, або подати у відставку. Член уряду не вправі публічно критикувати діяльність уряду і в той же час залишатись у його лавах².

Політична відповідальність може носити як колективний, так і індивідуальний характер. Реалізація індивідуальної політичної відповідальності члена уряду перед парламентом не тягне обов'язкової відставки уряду в цілому. Тим самим принцип політичної солідарності членів уряду набуває по суті одностороннього характеру. У таких випадках альтернативу

¹ Градовский А.Д. Государственное право важнейших европейских держав. – С.-Пб.: Изд. Л.Ф. Пантелеева, 1895. – С. 459.

² Сравнительное конституционное право: Уч. пособие / Отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: Междунар. отношения, 2002. – С. 384.

між відставкою конкретного члена уряду й відставкою всього складу уряду визначає глава уряду, рішення якого детерміноване політичною ситуацією, що склалася у парламенті та поза його лавами.

У практиці розвинутих країн випадки індивідуальної відповідальності членів уряду є унікальними, і пов'язані з їх персональними діями, що звичайно спричинили політичний скандал. У зв'язку з тим, що конституції не визначають причинно-наслідковий зв'язок між індивідуальною політичною відповідальністю окремого члена уряду (не його глави) та відставкою уряду в цілому, цей зв'язок може встановити глава уряду, за відповідних обставин подавши у відставку за власною ініціативою¹. Рідкі випадки індивідуальної відповідальності членів уряду вчені пояснюють тим, що у більшості країн уряд розглядається як єдина команда, що провадить спільний політичний курс і здійснює сумісну управлінську діяльність².

Можливість такої відповідальності конституційно визнана в країнах із парламентарною та змішаною формами правління. У президентських республіках уряд несе відповідальність перед самим президентом.

На відміну від відповідальності в порядку імпічменту, коли її підстави прямо встановлюються в конституції, власне політична відповідальність уряду значною мірою є суб'єктивною. Так, С.Г. Серьогіна зазначає, що підстави політичної відповідальності можуть бути різними: зміна розстановки сил у парламенті; невідповідність дій урядовців інтересам політичної партії, членами якої вони є; підозра в неблаговидних вчинках; результати процедури інтерпеляції чи запитів депутатів тощо³.

Необхідність застосування політичної відповідальності визначається не критеріями законності, а потребами конкретної політики, відображеними у волевиявленні депутатів парламенту. Уряд здійснює свої функції доти, доки його діяльність задовольняє парламент. При цьому уряд діє за власним

¹ Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм. – К.: Юридична фірма „Салком”; Юрінком Інтер, 2005. – С. 181, 182.

² Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Норма, 2005. – С. 167.

³ Серьогіна С.Г. Відповідальність уряду як елемент форми правління // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2004. – Вип. 66. – С. 22.

правом, і його члени не розглядаються як довірені особи представницького органу, що виконують його волю. Насправді характер і значення такої відповідальності визначаються реальними політичними інтересами.

Що стосується такого принципу діяльності уряду, як безперервність, то Кабінет Міністрів як ключовий орган виконавчої влади повинен функціонувати постійно, оскільки цього вимагає необхідність у забезпеченні життєдіяльності держави і суспільства. В сучасних умовах держава не може тривалий час обходитись без легітимного складу уряду. Саме тому в конституціях багатьох країн регламентовано строки, протягом яких повинен бути сформований новий Уряд. Так, статтею 115 Основного Закону України встановлено правило, згідно з яким Кабінет Міністрів, відставку якого прийнято Президентом України, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістдесят днів.

Враховуючи принцип безперервності діяльності Кабінету Міністрів, Конституцією не встановлений строк його повноважень. Однак непрямо його можна визначити, виходячи з терміну повноважень Президента України. З норм Конституції прямо випливає, що Уряд в певному складі може працювати не більше п'яти років, оскільки з початком нового строку повноважень Президента Кабмін складає свої повноваження. Таким чином, п'ять років – це максимальний строк діяльності Уряду, але реально він може бути й менше, якщо настануть обставини, передбачені статтями Конституції про дострокове припинення повноважень Президента або про відставку уряду.

Виходячи з вищесказаного, можна стверджувати, що існує ціла система загальних і спеціальних принципів, на яких базується діяльність уряду, і ці засади є важливим елементом правового статусу уряду.