

В. С. Кобрин

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

ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕМ'ЄР-МІНІСТРА УКРАЇНИ

© Кобрин В. С., 2015

Розглядається конституційно-правова характеристика загальних принципів діяльності Прем'єр-міністра України. Досліджується зміст, сутність та проблеми реалізації загальних принципів діяльності очільника Уряду України. Наведені пропозиції з вдосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: принцип, Прем'єр-міністр України, Кабінет Міністрів України, конституційно-правовий статус.

В. С. Кобрин

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕМЬЕР-МИНИСТРА УКРАИНЫ

Рассматривается конституционно-правовая характеристика общих принципов деятельности Премьер-министра Украины. Исследуется содержание, сущность и проблемы реализации общих принципов деятельности главы Правительства Украины. Приведены предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: принцип, Премьер-министр Украины, Кабинет Министров Украины, конституционно-правовой статус.

V. S. Kobryn

GENERAL PRINCIPLES OF THE UKRAINIAN PRIME MINISTER PRACTICE

The article is devoted to constitutional and legal practice of the general principles of the Prime Minister of Ukraine. Investigated the content, nature and problems of implementation of the general principles of the Prime Minister of Ukraine. These proposals for improving the current legislation.

Key words: principle, the Prime Minister of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, constitutional and legal status.

Постановка проблеми. Невід'ємною складовою конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України є його принципи, якими він керується під час здійснення своїх повноважень. Це є і принципи діяльності Кабінету Міністрів України, до складу якого входить Прем'єр-міністр України, і власні принципи, які притаманні лише очільнику Уряду України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Принципи діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб були предметом досліджень таких науковців, як: В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. В. Марченка, А. А. Пухтецької, О. В. Совгирі, В. М. Шаповала та ін. Принципи

діяльності урядів у зарубіжних країнах дослідила у своїй монографічній роботі І. І. Дахова. До того ж комплексного дослідження загальних принципів діяльності Прем'єр-міністра України у сучасній конституційно-правовій науковій літературі не проводилося.

Мета роботи – дослідити загальні принципи діяльності Прем'єр-міністра України.

Виклад основного матеріалу. Спочатку вважаємо за необхідне дослідити, що таке поняття “принцип” загалом та “правові принципи” і “принципи діяльності” зокрема. Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає таке поняття “принцип”: по-перше, як основне вихідне положення будь-якої наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку тощо; по-друге, як особливість, покладену в основу створення або здійснення будь-чого, спосіб створення або здійснення чогось, правило, покладене в основу діяльності будь-якої організації, товариства [1, с. 1125].

Політологічний словник визначає принцип, по-перше, як первоначало, те, що лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки; по-друге, як внутрішнє переконання людини, ті практичні, моральні й теоретичні засади, якими вона керується в житті, у різних сферах діяльності [2, с. 625].

Юридична енциклопедія визначає, що принципи (франц. *principe*, від лат. *principium* – начало, основа) – це основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають істотні положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації. Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі багатьох явищ. Принципи є джерелом багатьох явищ або висновків, що належать до нього, як дія до причини (принцип реальний) або як наслідки до підстави (принцип ідеальний) [3, с. 110–111].

А. М. Колодій вважає, що термін “принцип” походить від латинського слова “*principium*”, яке означає основні, найзагальніші вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найістотніші властивості [4, с. 17].

Якщо говорити про принципи права, то провідний вчений-теоретик П. М. Рабінович визначає останні, як керівні засади (ідеї), які зумовлюються об'єктивними закономірностями існування і розвитку людини та суспільства і визначають зміст та спрямованість правового регулювання [5, с. 88]. Значення принципів права полягає у тому, що вони у стислому вигляді концентровано відображають найістотніші ознаки права, є його квінтесенцією, “обличчям” [3, с. 128].

Але найповнішим і найточнішим, на наше переконання, є визначення, сформульоване проф. А.М. Колодієм, який визначає принципи права як відправні ідеї існування права, які виражають найважливіші закономірності і підвалини цього типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і становлять його головні ознаки, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначущістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу [4, с. 27].

Саме принципи права є критерієм законності і правомірності дій громадян і посадових осіб, адміністративного апарату і органів юстиції і за певних умов мають велике значення для зростання правосвідомості населення, його культури і освіти.

Становлячи головний зміст права, юридичні принципи отримують усі його властивості та функції. А це означає: вони нормативно-регулятивні, загальні, обов'язкові, об'єктивно зумовлені, історичні та ідейно-політичні категорії; їх соціальною функцією є регулювання і охорона суспільних відносин; вони є самостійною юридичною категорією, тобто мають ознаки, що відокремлюють їх від усіх інших категорій [4, с. 27].

Погоджуємося з думкою Т. І. Фулей, що за багатоманітності визначень поняття “принципи права”, усі наявні у науковій юридичній літературі точки зору можна звести до таких двох: 1) принципи права – це основоположні ідеї; 2) це нормативні засади права, що визначають сутність і спрямованість правового регулювання [6, с. 6].

Справедливою є думка, що спільним в усіх цих підходах є розуміння принципів як основи певного явища, правової матерії, поведінки. Різниця постає у “наповненні” цієї основи конкретним змістом, що залежить від специфіки певного явища чи поведінки, а також від методології наукового пошуку. Так, у загальнофілософському сприйнятті “принцип” формулюється, як основа поведінки. З юридичної точки зору під принципом розуміється правова основа, в якій відтворені ідеї права, цінності, і тому вони мають вищу юридичну силу [7, с. 94].

Загальні положення про принципи, принципи права та принципи конституційного права ми можемо застосувати до визначення поняття про принципи діяльності очільника Уряду – Прем’єр-міністра України. Отже, принципи діяльності Прем’єр-міністра України – це керівні вихідні ідеї, основоположні начала діяльності Прем’єр-міністра України, які визначають та розкривають його конституційно-правову природу, сутність та призначення у системі органів публічної влади.

Основне призначення принципів діяльності Прем’єр-міністра України полягає у забезпеченні стабільної та ефективної діяльності Прем’єр-міністра України як очільника українського уряду, а також концептуальної єдності конституційно-правових норм, які регламентують його діяльність.

Розглянемо детальніше принципи діяльності Прем’єр-міністра України. Відразу ж зазначимо, що очільник Уряду України керується загальними принципами діяльності Кабінету Міністрів України, а також власними, притаманними лише цій посадовій особі, принципами діяльності.

З принципів діяльності українського уряду, закріплених у ст. 3 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, Прем’єр-міністр України свою діяльність також проводить, послуговуючись та дотримуючись принципів: верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, відповідальності, відкритості та прозорості. До того ж очільнику Уряду України в процесі його діяльності, як нам видається, мають бути притаманні також і такі принципи: принцип професіоналізму, принцип поєднання одноособовості та колегіальності, принцип доступності, принцип наступності, принцип правової визначеності тощо.

Принцип верховенства права. Першим у цьому списку є принцип верховенства права. Багато науковців та вчених з різних галузей права досліджували феномен цього принципу права у різних сферах суспільного буття. Проведемо короткий аналіз деяких з них та визначимо на цій основі зміст та призначення цього принципу у діяльності Прем’єр-міністра України.

Визначення принципу верховенства права дав в одному із своїх рішень і Конституційний Суд України. Верховенство права, згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року (справа про призначення судом більш м’якого покарання), – це панування права у суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозахисну діяльність, зокрема, у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті насамперед ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується тільки законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема, норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимізовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об’єднані якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка певною мірою отримала відображення у Конституції України [8].

Таке розуміння права не дає підстав для його отождолення із законом, який інколи може бути й несправедливим, зокрема обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права і є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права [8].

Підтверджує думку Конституційного Суду України і А. О. Селіванов, підкреслюючи, що це поняття виникло і склалося як результат “західної юридичної традиції”, яка бачить у “верховенстві права” більше, ніж просто формальне застосування юридичних інструментів”. Верховенство права, з погляду “західної юридичної традиції”, – також “верховенство” справедливості, це “верховенство захисту для усіх членів суспільства від надмірностей державної влади”, “верховенство розсудливості та добросовісності” [9, с. 16].

Цікавий підхід до розуміння принципу верховенства права наводить у своїй монографії О. В. Совгіря. Так, досліджуючи цей принцип у діяльності Уряду – Кабінету Міністрів України, –

вона пропонує виділяти три групи підходів до розуміння цього поняття. Перший підхід до визначення змісту принципу верховенства права можна визначити як інтегрований, оскільки він включає сукупність умов організації держави та суспільства, за наявності яких можливі визнання та дія зазначеного принципу. Другий підхід – людино центричний, або природно-правовий, суть якого полягає в обмеженні держави природними правами кожної людини. І, нарешті, третій підхід становлять формулювання проблеми з'ясування принципу верховенства права із його співвідношенням з принципом верховенства закону. Вилучення хоча б одного з цих двох принципів із системи принципів діяльності Кабінету Міністрів України, на думку дослідниці, ставить під сумнів відповідність такої організації та діяльності принципам правової держави [10, с. 136–143].

З багатьма позиціями можна погодитися, однак не потрібно забувати одного: не варто ототожнювати та пов'язувати розкриття змісту діяльності принципу верховенства права із принципом верховенства закону чи верховенства Конституції. Це дуже просто пояснити, проаналізувавши діяльність Прем'єр-міністра України.

Так, за своїм конституційно-правовим статусом у своїй діяльності Прем'єр-міністр України, як очільник українського уряду, повинен дотримуватися принципів верховенства закону та верховенства Конституції. Тобто його діяльність повинна спрямовуватися на реалізацію наданих йому Конституцією та законами України функцій і повноважень і не може виходити за нормативно визначені межі.

Суть же принципу верховенства права полягає власне у тому, щоб діяти на власний розсуд, не порушуючи норм Конституції та законів України, та приймати і реалізовувати справедливі, на думку Прем'єр-міністра, рішення. Наприклад, можна навести недавнє, ініційоване Прем'єр-міністром України у зв'язку з поданою ним заявою про відставку, розпорядження Кабінету Міністрів України “Про тимчасове виконання повноважень Прем'єр-міністра України” від 24 липня 2014 р. [11] Цим підзаконним нормативно-правовим актом виконання повноважень Прем'єр-міністра України покладалося на Віце-прем'єр-міністра України. По цьому розпорядженню уряду є багато питань. По-перше, сама заява Прем'єр-міністра України не означає одночасне припинення його повноважень, адже, згідно з положеннями Конституції України, таку заяву про відставку повинен прийняти парламент – Верховна Рада України, розглянувши її на своєму засіданні та прийнявши відповідне рішення. По-друге, відповідно до норм Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, у випадках неможливості виконання повноважень Прем'єр-міністром України виконання таких повноважень покладаються на Першого віце-прем'єр-міністра тощо.

Незважаючи на те, що подане розпорядження було скасоване розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2014 р. [12], це яскравий приклад того, як Прем'єр-міністр у своїй діяльності застосував принцип верховенства права. Він вважав, що вчиняє справедливо, по праву, що його рішення, оформлене розпорядженням уряду, дає чіткий сигнал для суспільства та органів державної влади про те, що займання цієї посади не є самоціллю його як політика та урядовця.

Принцип законності. Конституційно-правовий статус очільника уряду України – Прем'єр-міністра України, – який виражається переважно через його діяльність, потребує глибокого науково-практичного аналізу та реформування. Така діяльність сьогодні повною мірою повинна відповідати передбаченим Конституцією України стандартам демократичної, соціальної і правової держави. Однією з важливих умов формування і становлення системи виконавчої влади в Україні є принципово нова якість розуміння поняття принципу законності у діяльності різних її структурних елементів, і передусім в діяльності Прем'єр-міністра України.

У науці представлені різні точки зору щодо розуміння сутності принципу законності. Так, у теорії права законність визначають як принцип права, принцип поведінки суб'єктів права, вимога діяльності органів держави та посадових осіб, вимога державного управління суспільством, принцип побудови системи нормативно-правових актів, режим соціально-політичного життя держави [13, с. 528–530].

У монографії “Теория юридического процесса” за загальною редакцією професора В. М. Горшеньова наводиться зміст соціалістичної законності. Виділення сутності цієї категорії з

нагромаджень політизованого теоретизування дає змогу визначити законність як особливий режим, стан взаємовідносин держави і особи, який виражається у неухильному дотриманні усіма органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами законів і заснованих на них нормативно-правових актів та гарантує здійснення усіма членами суспільства своїх прав і свобод [14, с. 47].

Розкривається і принцип законності у нормах Конституції України. Так, згідно зі ст. 19 Основного Закону, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Також, згідно зі ст. 3 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, діяльність уряду серед іншого ґрунтується на принципі законності. Оскільки Прем'єр-міністр України є вищою посадовою особою Кабінету Міністрів України та здійснює керівництво цим органом, то в своїй діяльності насамперед зобов'язаний керуватися принципом законності.

У контексті принципу законності варто також говорити і про законність як явище. З таких позицій, на думку В. В. Самохвалова, законність складається із трьох взаємопов'язаних складових – принципу, методу і режиму існування держави, і полягає в розумінні та суворому і неухильному виконанні усіма суб'єктами правовідносин вимог законодавчих актів, які повинні відповідати принципу справедливості права як в процесі правореалізації, так і в процесі правотворчості [15, с. 6].

Юридичний механізм впровадження законності є системою засобів перетворення вимог щодо правомірної поведінки на практичну діяльність із застосування правових норм. Сутністю юридичного механізму виступають методи правового регулювання, які уможливають застосування їх до осіб, які ухиляються від виконання положень законів, заходів державного примусу (відповідальності), і тим самим забезпечують ефективну реалізацію вимог законності [16, с. 17].

Окрім того, варто також сказати про вимоги законності, які ставляться до органів державної влади та їх посадових осіб. Так, науковці виділяють різні вимоги до законності. Ось основні з них: єдність законності; верховенство закону; гарантованість прав і свобод людини і громадянина; невідворотність відповідальності за порушення принципу законності; недопустимість протиставлення законності і доцільності [17, с. 2].

Розглянемо детальніше кожен з вимог через призму діяльності Прем'єр-міністра України. Так, єдність законності у цьому випадку означатиме, що свою діяльність очільник Уряду України буде на однаковому розумінні і застосуванні Конституції України, законів та підзаконних нормативно-правових актів щодо різних суб'єктів права. Не може бути жодних привілеїв чи обмежень стосовно тієї чи іншої категорії осіб, які взаємодіють з Прем'єр-міністром України.

Верховенство закону як вимога законності у діяльності Прем'єр-міністра України полягатиме у точному і неухильному дотриманні вимог Конституції та законів України, а також наданні останнім переваги у випадках суперечності з підзаконними нормативно-правовими актами. Як приклад, можна навести останні зміни до Регламенту Кабінету Міністрів України, за якими Прем'єр-міністр України наділений правом на власний розсуд вирішувати питання про присутність народних депутатів України на засіданнях уряду та їх кількість. Така норма є неоднозначною, адже суперечить насамперед Конституції України та Закону України “Про статус народного депутата України”, зі змісту яких випливає, що парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, окрім парламенту – Верховної Ради України, – може здійснювати і кожен окремий народний депутат України.

Наступною вимогою законності у процесі діяльності Прем'єр-міністра України є гарантованість прав і свобод людини і громадянина. Так, усі рішення очільник Уряду України, як і рішення Кабінету Міністрів України, що стосуються прав і свобод людини і громадянина, повинні прийматися з позицій гарантування цих прав і їх захисту та забезпечення. Наприклад, Прем'єр-міністр України не може вносити до порядку денного Постанову Кабінету Міністрів України про зменшення розмірів заробітних плат чи пільг соціально-незахищених верств населення, адже так він порушує норми Конституції України про неможливість звуження обсягу і змісту існуючих прав і свобод.

Другий аспект цієї вимоги законності полягає, на нашу думку, у можливості різних категорій осіб впливати на діяльність вищої посадової особи Кабінету Міністрів України. Як приклад, можна навести право громадян України та інших категорій осіб на звернення до Прем'єр-міністра України у різних процесуальних формах (письмовій, усній – на особистому прийомі, електронній пошті тощо).

Ще однією вимогою є невідворотність відповідальності за порушення вимог Конституції, законів та підзаконних нормативно-правових актів. Яскравим прикладом порушення принципу законності через невиконання вимог Конституції та Закону України “Про Кабінет Міністрів України” є положення про обов'язок подання Прем'єр-міністром України до Верховної Ради України Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

І нарешті, вимогою законності в діяльності Прем'єр-міністра України є недопустимість підміни, або протиставлення законності і доцільності. Це означає, що очільник Уряду України, керуючи роботою Кабінету Міністрів України та виконуючи інші свої повноваження, повинен за своєю правовою природою діяти з найбільшою користю та вигодою, приймаючи найефективніші та найдоцільніші рішення. Але він не має права виходити за межі правового поля, визначеного нормативно-правовими актами, а будь-які спроби пояснити такі вчинки доцільністю є неприпустимими.

Отже, враховуючи вищенаведене, можна констатувати, що принцип законності у діяльності Прем'єр-міністра України – це вимога до очільника Уряду України точно і неухильно дотримуватися під час реалізації своїх повноважень Конституції України, законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Принцип поділу державної влади. Означений принцип покладено в основу функціонування державної влади будь-якої розвиненої, демократичної держави світу. Щоб не було можливості зловживати владою, писав основоположник ідеї поділу влади Ш. Монтеск'є, необхідний такий порядок речей, за якого різні влади могли б взаємно стримувати одна одну. Можливий такий державний устрій, за якого нікого не будуть змушувати робити те, до чого його не зобов'язують закони, і не робити те, що закони йому дозволяють [18, с. 293].

Як загалом можна визначити дефініцію “поділ влади”? Політологічний словник дає таке визначення: поділ влади – це доктрина, згідно з якою політичну владу потрібно поділити між кількома органами, щоб запобігти тиранії. Ця доктрина протистоїть принципіві абсолютного суверенітету корони, парламенту чи будь-якого іншого органу [19, с. 508].

Провідний вчений у галузі конституційного права В. Ф. Погорілко зазначає, що розподіл влад – це не застиглий стан відокремлених державних структур. Це працюючий механізм, який досягає єдності на основі складного процесу погоджень і спеціальних правових процедур, передбачених на випадок конфліктних ситуацій [20, с. 372].

Вдало доповнює думку В. Ф. Погорілка учений-конституціоналіст О. Ф. Фрицький, який вважає, що власне із законодавчого закріплення принципу розподілу влади і починається сама її організація. Початком організації державної влади є законодавче закріплення загальної системи органів, які здійснюють цю владу [21, с. 244].

Суть принципу розподілу влади, на думку харківських вчених, полягає у тому, що єдина державна влада і організаційно, і інституційно поділяється на три порівняно самостійні гілки – законодавчу, виконавчу і судову [22, с. 243]. Своєю чергою, О. Г. Мучник доповнює, що послідовна реалізація цього принципу потребує, щоб усі три гілки влади рівною мірою підлягали обранню і контролю безпосередньо та виключно народом [23, с. 149].

Конституційний Суд України в Рішенні № 6-рп/99 від 24 червня 1999 року постановив: “Метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України) є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади” [24].

У своїй діяльності на посаді Прем'єр-міністр України повинен дотримуватися принципу поділу державної влади. Це означає, що він, так само, як і Уряд – Кабінет Міністрів України, – відповідальний перед Президентом та Верховною Радою України, а також підзвітний і

підконтрольний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. Така конституційна норма покликана забезпечити Прем'єр-міністра України від намагань узурпувати державну владу та від намірів вийти за межі своїх повноважень.

На жаль, спроби Прем'єр-міністра України вийти за межі своїх повноважень у новітній конституційній практиці Української держави були. Так, свого часу Прем'єр-міністр України Ю. В. Тимошенко дозволяла собі не приходити, без жодних поважних причин, на засідання Ради національної безпеки і оборони України, Главою якої є Президент України і до складу якої очільник Уряду входить за посадою згідно з Конституцією України [25].

Незважаючи на усі недосконалості та прогалини у конституційно-правовому регулюванні, Прем'єр-міністр України повинен займати як очільник Уряду у трикутнику Президент–Кабінет Міністрів–Верховна Рада своє, визначене Конституцією та законами України, місце і не намагатися перебрати на себе чийсь повноваження.

Тільки така, законна діяльність Прем'єр-міністра України у взаємовідносинах з іншими гілками та інститутами влади дасть змогу повною мірою реалізовувати в Україні принцип поділу державної влади.

Принцип безперервності. Ще одним принципом діяльності очільника Уряду – Прем'єр-міністра України – є принцип безперервності. Він прописаний на рівні Конституції України та Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, так, зокрема, ч. 4 ст. 115 Основного Закону вказує, що Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставка якого прийнята Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України.

Безперервність є філософською категорією, що відображає єдність перервної, поділеної реальності, взаємоперехід окремих її ланцюгів. Як вказує Постійний представник Президента України у Верховній Раді України (2010 – 2014 рр.) Ю. Мірошніченко, в Україні діє принцип безперервності влади. Вакууму не може бути під час виконання державних повноважень. Це проявляється, наприклад, у процесі виборів. До моменту призначення нового суб'єкта влади, попередні органи виконують свої функції. Громадяни не повинні хвилюватися щодо потенційної можливості звернень до органів державної влади [26].

Постає питання: Чи буде Прем'єр-міністр України виконувати обов'язки очільника Уряду після відставки Кабінету Міністрів України? Закон України “Про Кабінет Міністрів України” вказує, що Прем'єр-міністр продовжує виконувати обов'язки очільника Уряду до формування нового складу Кабінету Міністрів України. Виняток становить лише смерть Прем'єр-міністра України. У такому разі його обов'язки виконуватиме Перший віце-прем'єр-міністр або віце-прем'єр-міністр згідно з визначеним розподілом повноважень.

З описаної процедури виникає питання: Чи вправі ця особа за своїм статусом виконувати обов'язки Прем'єр-міністра України у разі добровільної відставки з посади, і як бути, коли вона відмовляється від виконання таких обов'язків.

У випадку з Кабінетом Міністрів України та Прем'єр-міністром України, відставку яких прийняла Верховна Рада України, то вони продовжують виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого складу уряду.

Постає ще одне питання: Чи може Прем'єр-міністр України відмовитися виконувати обов'язки очільника Уряду після свого звільнення з посади на засіданні Верховної Ради України? Вважаємо, що Прем'єр-міністр повинен наділятися таким правом, а Верховна Рада у своїй Постанові про прийняття відставки Прем'єр-міністра України повинна зазначати, хто з високоурядовців виконуватиме повноваження очільника Уряду до початку роботи нового складу Кабінету Міністрів України.

Зважаючи на вищенаведене, з метою уникнення суперечностей і конфліктів між Президентом України та Прем'єр-міністром України, вважаємо за доцільне положення Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, де зазначено, що після прийняття відставки Кабінетом Міністрів України, він продовжує виконувати обов'язки до формування нового складу Уряду, потрібно

доповнити нормою про те, що функції очільника Уряду за рішенням Верховної Ради України можуть покладатися на Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра або віце-прем'єр-міністра. Це підкріпить право Прем'єр-міністра України після його відставки відмовитися виконувати свої обов'язки.

Як бачимо, цей принцип потребує нормативного удосконалення як стосовно Прем'єр-міністра України, так і стосовно Уряду – Кабінету Міністрів України.

За попередньої редакції Конституції 1996 р. принцип безперервності виражався також в конституційному обов'язку Прем'єр-міністра України у випадках дострокового припинення повноважень Президента України виконувати його обов'язки на період до обрання і вступу на пост нового Президента України. Сьогодні таким обов'язком наділений очільник Верховної Ради України.

У цій частині потрібно вносити зміни до Конституції України та повертатися до норми Конституції 1996 року, де такі функції поклалися на очільника Уряду України. Отже, Прем'єр-міністр України своєю діяльністю забезпечуватиме безперервність функціонування як інституту Очільника держави, так і усієї державної влади.

Принцип відповідальності. Базовим принципом у діяльності будь-якого органу чи посадової особи органів державної влади є принцип відповідальності. Політико-правовий характер конституційно-правової відповідальності досліджував відомий учений-конституціоналіст В. М. Шаповал. Він виділяє політичну відповідальність уряду, його голови та міністрів перед парламентом і відповідальність у порядку імпічменту або інших подібних процедур. Відмінна ознака політичної відповідальності – суб'єктивність, оскільки необхідність її застосування визначається не критеріями законності, а потребами конкретної політики, які проявляються у волевиявленні парламентаріїв [27, с. 80].

Так, дострокове припинення повноважень Прем'єр-міністра України та членів Уряду за допомогою висловлення недовіри Верховною Радою України є політичною відповідальністю, яка зумовлюється розбіжністю поглядів суб'єктів політичної боротьби з приводу здійснення державної політики і розподілом політичних сил у владі у кожний конкретний момент [28, с. 81–82].

Вживаючи термін “відповідальність”, насамперед його пов'язують із відповідальністю “за що-небудь”, під якою розуміють відповідальність за неналежне виконання покладених обов'язків, ефективність і доцільність діяльності. Відповідальність “перед ким-небудь” реалізується у правових відносинах підконтрольності-підзвітності, в яких беруть участь дві сторони: відповідальний суб'єкт, підконтрольний і підзвітний, і суб'єкт, який має контрольно-наглядові повноваження, перед яким перший несе відповідальність [29, с. 120–121].

Так, Прем'єр-міністр України у своїй діяльності керуватиметься принципом відповідальності та нестиме політико-правову відповідальність перед українським парламентом – Верховною Радою України. Саме Верховна Рада України в редакції відновленої у 2014 р. Конституції України, серед своїх повноважень наділятиметься правом звільнити Прем'єр-міністра України із займаної посади. Більше того, таке повноваження із звільнення з посади Верховна Рада України може реалізувати згідно з Рішенням Конституційного Суду України і без відповідного подання Президента України [30].

Така відповідальність очільника Уряду України підсилюється ще й конституційною нормою про пряму залежність відставки Прем'єр-міністра України та усього складу Кабінету Міністрів України. Власне на Прем'єр-міністрі України лежить і відповідальність за діяльність кожного члена Уряду.

До речі, варто погодитися із думкою О. В. Совгірі, що аналіз особливостей парламентської відповідальності Кабінету Міністрів України та Прем'єр-міністра України дають підстави стверджувати про необхідність вирізнення окремого різновиду конституційно-правової відповідальності – урядової відповідальності, що є елементом системи стримувань і противаг та може настати, зокрема, за політичними підставами, у разі застосування в порядку, визначеному законодавством, до уряду, його очільника або його членів законодавчо визначених санкцій з боку

парламенту через припинення їх повноважень [31, с. 35]. У такому різновиді конституційно-правової відповідальності ключову роль відіграватиме відповідальність Прем'єр-міністра України.

Крім того, варто підтримати пропозицію О. В. Олькіної про доцільність доповнення Закону України “Про Кабінет Міністрів України” нормою такого змісту: “Якщо протягом двадцяти днів із дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності службової діяльності Прем'єр-міністра України з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунені або не подана особиста заява про відставку, рішення про дострокове припинення його повноважень приймається судом за зверненням сорока п'яти народних депутатів України”. Необхідно також передбачити, що у разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо Прем'єр-міністра України, його повноваження припиняються із дня набрання законної сили рішенням суду [32, с. 13].

Принцип відкритості та прозорості. Останнім в переліку принципів діяльності Кабінету Міністрів, яким зобов'язаний послуговуватися у своїй діяльності і Прем'єр-міністр України, є принцип прозорості та відкритості. Великий тлумачний словник під терміном “прозорість” розуміє властивість і стан чогось прозорого, а у системах опрацювання інформації – проміжні засоби взаємодії, застосування яких непомітно для користувача, властивість фізичного з'єднання протоколу чи програми передавати інформацію, закодовану будь-яким способом, без жодних змін у ній. Під час визначення ж прикметника “прозорий” наводиться його переносне значення – доступний для сприймання, зрозумілий, ясний, дохідливий, якого легко розгадати (збагнути), явний, неприхований, щирий, відвертий [1, с. 1153]. Значення слова “відкритий” тлумачаться у словнику, як доступний для усіх бажаючих; неприхований, нетаємний, явний [1, с. 172].

На думку Т. Андрійчук, термін “прозорість” у значенні характеристики соціальних інституцій або процесів можна тлумачити насамперед як властивість бути зрозумілим, легким для сприйняття [33, с. 48].

Окремого дослідження вартує і питання розмежування змісту принципів “прозорості” та “відкритості”. Так, наприклад, В. Мельниченко вбачає основну відмінність принципів прозорості та відкритості у тому, що прозорість характеризується пасивністю споглядання інформації громадянами та їхніми об'єднаннями, а відкритість передбачає можливість активних дій цих суб'єктів [34, с. 49]. О. В. Совгиря, цитуючи принципи європейського адміністративного простору, зазначає, що принцип відкритості і прозорості розуміється як відкритість на протипагу секретності; прозорість – на протипагу дискретності [35, с. 21].

Особливості принципів відкритості і прозорості зумовлені, на думку Н. В. Гудими, тим, що вони виступають одночасно як принципи організації та діяльності органів та посадових осіб органів державного управління; як принципи взаємовідносин між цими органами та посадовими особами і суспільством в особі політичних партій, недержавних установ, громадських об'єднань, організацій та окремих громадян; як прояв демократизму особистого правового статусу кожного громадянина, зокрема і державних службовців високого рангу [36, с. 446].

Стосовно Прем'єр-міністра України, то принцип прозорості полягатиме у прозорому висвітленні його діяльності, максимальному поширенні інформації про неї за допомогою різних засобів масової інформації та відсутність у його діях прихованості та секретності.

Принцип же відкритості полягатиме насамперед у можливості донесення інформації до Прем'єр-міністра України, у його доступності для суспільства. Це реалізовуватиметься у межах описаної вище інформаційної функції очільника Уряду за допомогою конституційно-правового порядку звернення до Прем'єр-міністра України.

Деякі з науковців у галузі конституційного права, досліджуючи питання принципів діяльності Уряду, зачіпають також в своїх працях і принцип гласності. Якщо говорити про принцип гласності в роботі Прем'єр-міністра України, вважаємо, що він включатиме та поєднуватиме характеристики принципів відкритості, прозорості та доступності.

З іншого боку, усі названі принципи сьогодні реалізуються Прем'єр-міністром України не повною мірою. Так, часто діяльність очільника Уряду має конфіденційний та секретний характер, до кінця незрозумілою є діяльність його допоміжних служб та установ, часто важко зрозуміти логіку прийняття тих чи інших рішень.

Варто погодитись з думкою Н. В. Гудими [36, с. 452], що для повнішого та системнішого використання у своїй діяльності принципів прозорості та відкритості Прем'єр-міністру України, як і іншим посадовим особам органів державної влади, потрібно запропонувати систему стимулів, які б заохочували останніх застосовувати вказані принципи на практиці. Інакше кажучи, діяльність Прем'єр-міністра України повинна бути добре оплачувана, забезпечена усіма соціальними пільгами та іншими вигодами так, щоб йому було вигідно висвітлювати свою роботу максимально прозоро і відкрито, користуючись принципами гласності та доступності.

Висновки. Проаналізовані вище загальні принципи Прем'єр-міністр у своїй діяльності зобов'язаний раціонально поєднувати, щоб сприяти якомога продуктивнішій та кращій роботі Уряду – Кабінету Міністрів України.

З проведеного аналізу можна констатувати, що існує ціла система принципів діяльності Прем'єр-міністра України як керівних вихідних ідей, основоположних начал діяльності очільника Уряду України, які визначають та розкривають його конституційно-правову природу, сутність та призначення у системі органів публічної влади та є невід'ємною складовою його конституційно-правового статусу. Їх використання у практичній діяльності Прем'єр-міністра України є необхідною умовою належного функціонування інституту очільника уряду в Україні.

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2007. – 1736 с. 2. Політичний словник / за ред. В. К. Врублевського, Л. М. Кравчука, А. В. Кудрицького. – 4-те вид., перероб. і доп. – К. : Голов. ред. УРЕ, 1987. – 876 с. 3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : “Укр. енцикл.”, 2003. – Т. 5: П – С. – 736 с. 4. Колодій А. М. Принципи права України / А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер. – 1998. – 208 с. 5. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. / П. М. Рабінович. – 6-те вид. – Х.: Консум, 2002. – 160 с. 6. Фулей Т. І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т. І. Фулей; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2003. – 20 с. 7. Портнов А. В. Теоретичні основи конституційного судочинства в Україні: моногр. / А. В. Портнов. – К.: Логос, 2008. – 155 с. – С. 143 – 152. 8. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) // Вісник Конституційного Суду України. – 2004. – № 5. – С. 38 – 45. 9. Селіванов А. О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади / А. О. Селіванов. – К. : Вид. Дім “Ін Юре”, 2008. – 120 с. 10. Совгіря О. В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: стан та тенденції розвитку: моногр. / О. В. Совгіря. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 464 с. 11. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про тимчасове виконання повноважень Прем'єр-міністра України” від 24 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/658-2014-%D1%80>. 12. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про визнання таким, що втратило чинність розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/679-2014-%D1%80/paran2#n2>. 13. Теорія держави і права: Академічний курс: підруч. / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с. 14. Теория юридического процесса / под общ. ред. проф. В. М. Горшенева. – Х.: Вища шк., 1985. – 192 с. 15. Самохвалов В. В. Законність і справедливість: теоретико-правові проблеми співвідношення та взаємодії: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. В. Самохвалов; Ін-т

законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 18 с. 16. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: моногр. / Л. М. Горбунова. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 240 с. 17. Мелех Л. В. Принципи і вимоги законності у правозастосовній діяльності / Л. В. Мелех // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 2. – С. 1 – 12. 18. Монтескьє Ш. О духе законов. Избранные произведения / Ш. Монтескьє; общ. ред. и вступ. ст. М. Н. Баскина. – М.: Госполитиздат, 1955. – 478 с. 19. Короткий оксфордський політичний словник / пер. з англ.; за ред. І. Макліна, А. Макмілана. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2006. – 789 с. 20. Конституційне право України / за ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Ф. Погорілка. – 2-ге доопр. вид. – К.: Наук. думка, 2000. – 732 с. 21. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підруч. / О. Ф. Фрицький. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 512 с. 22. Конституційне право України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Х.: Право, 2008. – 416 с. 23. Мучник А. Г. Коментарий к Конституции Украины / А. Г. Мучник. – 2-е изд., исправ. и доп. – К.: Парламентское издательство, 2003. – Кн. 1. – 400 с. 24. Рішення Конституційного Суду України від 24 червня 1999 р. №6-рп/99 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст.ст. 19, 42 Закону України “Про Державний бюджет України на 1999 рік” (справа про фінансування судів). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-99>. 25. Тимошенко знову не прийшла до Юценка на засідання РНБО 11 вересня 2009 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsn.ua/ukrayina/timoshenko-znovu-ne-priishla-do-yushchenka-na-zasidannya-rnbo.html>. 26. Ромашова Н. Мірошниченко: влада має служити народу / Н. Ромашова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://obozrevatel.com/interview/miroshnichenko-vlada-mae-sluzhiti-narodu.htm>. 27. Шаповал В. М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз / В. М. Шаповал. – К.: Програма-Л, 1995. – 136 с. 28. Олькіна О. В. Співвідношення конституційного інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб та конституційної відповідальності / О. В. Олькіна // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. – Вып. 61. – Одеса, 2011. – С. 77–84. 29. Мінаєва І. Конституційно-правова відповідальність органів публічної влади / І. Мінаєва // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. – Дніпропетровськ: ДРІДУ, 2009. – № 2. – С. 117 – 124. 30. Рішення Конституційного Суду України від 11 грудня 2007 року № 12-рп/2007 у справі за офіційним поданням 46 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень пункту дванадцятого частини першої ст. 85 Конституції України у контексті положень частини четвертої ст. 114, частини другої, третьої ст. 115 Конституції України (справа про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/va12p710-07>. 31. Совгіря О. В. Парламентська відповідальність Кабінету Міністрів України: теоретичні та практичні аспекти / О. В. Совгіря // Адвокат. – 2012. – № 12. – С. 28 – 35. 32. Олькіна О. В. Конституційний інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України: розвиток законодавства та юридичної практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Олькіна; Національний університет “Одеська юридична академія”. – Одеса, 2011. – 20 с. 33. Андрійчук Т. Принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням: понятійно-концептуальне бачення / Т. Андрійчук // Вісник Книжкової палати. – 2009. – № 4. – С. 48 – 51. 34. Мельниченко В. І. Прозорість і відкритість державного управління як чинники його стабілізації / В. І. Мельниченко // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2003. – № 4. – С. 48 – 55. 35. Совгіря О. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду: визначення змісту і співвідношення понять / О. Совгіря // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 19 – 26. 36. Гудима Н. В. Норми-стимули у функціонуванні та розвитку принципів відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління / Н. В. Гудима // Часопис “Університетські наукові записки”. – 2007. – № 4. – С. 445–452.