

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342-5

ПРОГРАМА ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ

PROGRAM ACTIVITIES OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE: THE CONCEPT, NATURE AND IMPORTANCE

Берназюк І.М.,
к.ю.н., радник заступника Голови
Національне агентство запобігання корупції

У статті наведено наукове обґрунтування розуміння поняття та конституційно-правової природи Програми діяльності Кабінету Міністрів України, а також визначено значення належного виконання урядом Програми своєї діяльності.

Ключові слова: програма, стратегічний акт, Кабінет Міністрів України, конституційно-правова природа.

В статье приведено научное обоснование понимания понятия и конституционно-правовой природы Программы деятельности Кабинета Министров Украины, а также определено значение надлежащего исполнения правительством Программы своей деятельности.

Ключевые слова: программа, стратегический акт, Кабинет Министров Украины, конституционно-правовая природа.

The article presents the scientific study and understanding of the concept of constitutional and legal nature of the Program of the Cabinet of Ministers of Ukraine and determine the value of proper implementation of the government program of its activities. The analysis of scientific concepts to understand the concept and the legal nature of the state target program; studied process development and adoption of state program; Based on the analysis of the peculiarities of this document.

Key words: program, strategic act, Cabinet of Ministers of Ukraine, constitutional and legal nature.

Відповідно до Конституції України [1] Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, відповідальним перед Президентом України та Верховною Радою України, підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією. Відповідальність уряду одночасно перед парламентом та главою держави обумовлює спрямованість діяльності Кабінету Міністрів України, що визначена у Програмі його діяльності, яка за таких умов має ґрунтуватися на програмних (стратегічних) документах Верховної Ради України та Президента України.

Ст. 114 Конституції України визначає, що Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України. Зі змісту ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [2] випливає, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на узгоджених політичних позиціях і програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Проаналізувавши положення Конституції та законодавства України, можна дійти висновку, що Кабінет Міністрів України має працювати у межах схваленої парламентом Програми діяльності, яка, передусім, ґрунтується на угоді про коаліцію депутатських фракцій, що не повною мірою узгоджується зі змістом ст. 114 Конституції України.

Законодавство України має інші недоліки та суперечливі моменти, які ускладнюють розуміння поняття та сутності Програми діяльності Кабінету Міністрів України. У зв'язку з цим виникає необхідність у проведенні ґрунтовного наукового дослідження згаданого питання.

Окремі аспекти проблеми визначення поняття та правової природи Програми діяльності уряду досліджували такі науковці: В.Б. Авер'янов, Н.І. Беседина, О.П. Васильченко, О.М. Держалюк, О.В. Совгира, О.В. Хоменко та інші. Але переважна більшість цих наукових розробок здійснена у межах вивчення більш загального питання – поняття та системи актів Кабінету Міністрів України.

Тому необхідно вказати на відсутність у вітчизняній науці конституційного права комплексних досліджень, присвячених визначенню поняття, сутності та значення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Метою статті є визначення поняття, сутності та значення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: 1) провести аналіз наукових підходів до визначення поняття та розуміння сутності Програми діяльності уряду; 2) удосконалити визначення поняття Програми діяльності Кабінету Міністрів України; 3) з'ясувати сутність Програми та визначити поняття належного її виконання урядом.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України є основним документом, що визначає спрямованість і завдання діяльності уряду, які мають базуватися на коаліційній угоді депутатських фракцій у Верховній Раді України. До того ж, на основі цього документа планується нормотворча робота уряду, зокрема щодо розробки загальнодержавних цільових програм. Про це йдеться у § 4 Регламенту Кабінету Міністрів України [3], відповідно до якого Кабінет Міністрів планує свою роботу на основі та на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, для чого розробляє і затверджує щорічний план дій щодо виконання зазначеної Програми, основні напрями економічної політики України, розробляє і подає на розгляд Верховній Раді проект Основних напрямів бюджетної політики та проект Закону про Державний бюджет України на відповідний рік, проекти загальнодержавних програм, планує свою нормотворчу діяльність, зокрема з розроблення проектів регуляторних актів.

Важливість Програми діяльності Кабінету Міністрів України обумовлена також тим, що її невиконання або неналежне виконання урядом може призвести до відставки усього складу Кабінету Міністрів України. З цієї позиції можна стверджувати, що схвалення Верховною Радою України Програми діяльності уряду є своєрідним актом висловлення довіри новоутвореному Кабінету Міністрів України.

Як зазначає з цього приводу В.Б. Авер'янов, згідно з ч. 2 ст. 87 Конституції України, після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України починає діяти так званий «урядовий імунітет» [4, с. 54]. Ймовірно, що механізм дії такого імунітету полягає в тому, що Верховна Рада України, схваливши Програму діяльності уряду, у такий спосіб погоджується з визначеними в ній завданнями, та протягом періоду, необхідному для її виконання, Кабінет Міністрів України отримує підтримку парламенту.

Визначаючи конституційно-правову природу Програми діяльності Кабінету Міністрів України, треба зазначити, що в науковій літературі їй приділяється недостатньо уваги.

Деякі науковці називають Програму діяльності Кабінету Міністрів України своєрідним інструментом державної політики, що легалізується у вигляді соціального договору між урядом і суспільством, і насамперед – між виконавчою і законодавчою владою, яким повинен керуватись Кабінет Міністрів України у своїй роботі [5].

Водночас О.В. Совгіря, аналізуючи правову природу Програми діяльності Кабінету Міністрів України, дійшов висновку, що цей документ є політико-правовим джерелом у системі джерел сучасного конституційного права України. Як слушно зазначає О.В. Совгіря, остання особливість Програми відображає і її політичну природу, оскільки факт невиконання зазначених положень не є безумовною підставою притягнення уряду до конституційно-правової відповідальності [6, с. 27].

З цього приводу варто погодитись з науковцем, оскільки невиконання або неналежне виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України не є законодавчо закріпленою підставою винесення Верховною Радою України резолюції недовіри уряду. Тому говорити про абсолютний характер забезпечення виконання урядом Програми своєї діяльності не можна.

Водночас, думка вченої щодо віднесення Програми діяльності Кабінету Міністрів України до джерел конституційного права видається неоднозначною. Так, з одного боку, зважаючи на зміст самого поняття «джерело конституційного права», яке в науковій літературі визначається як спосіб існування найбільш суттєвих і загальних правил поведінки (зовнішня форма їх виразу), які володіють власними ознаками і регулюють постійні відносини конституційного характеру [7, с. 187]. До таких джерел можна віднести не тільки нормативно-правові акти, але і документи стратегічного, політичного та іншого характеру, що приймаються органами державної влади.

Отже, Програма визначає спрямованість і стратегію діяльності Кабінету Міністрів України та, у визначених випадках, інших центральних органів виконавчої влади і не поширює свою дію на інших суб'єктів конституційних правовідносин. Зважаючи на цей факт, можна піддати сумніву доцільність віднесення згаданого документа до джерел конституційного права.

Однак необхідно підтримати думку про політико-правовий характер Програми діяльності Кабінету Міністрів України, яка є програмною основою його роботи. Такий висновок можна зробити на підставі аналізу положень Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Регламенту Верховної Ради України та Регламенту Кабінету Міністрів України.

Згідно з § 5 Регламенту Кабінету Міністрів України [3], Програма діяльності уряду, в якій визначається стратегія його роботи, розробляється на основі узгоджених політичних позицій і програмних завдань коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді та пропозицій членів Кабінету Міністрів.

Аналізуючи згадану норму Регламенту Кабінету Міністрів України в системному зв'язку з положеннями ч. 5 ст. 114 Конституції України, О.М. Держалюк вказує на певну неузгодженість означених норм між собою. Зокрема

вчений зазначає, що зі змісту положень Конституції України (ч. 5 ст. 114) випливає, що взаємодія уряду та Верховної Ради України має здійснюватися на основі Програми діяльності Кабінету Міністрів України, причому остання має виступати своєрідним інструментом реалізації політики парламентської більшості у Верховній Раді України. Водночас, у § 5 Регламенту Кабінету Міністрів України передбачається, що Прем'єр-міністр України спрямовує уряд як на виконання Програми діяльності, так і на здійснення інших завдань, які можуть бути і не пов'язані з Програмою [8, с. 187].

Взагалі погоджуючись з думкою науковця, необхідно також зазначити, що положення § 5 Регламенту Кабінету Міністрів України не повною мірою узгоджуються зі ст. 41 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», у якій стверджується, що уряд спрямовує свою діяльність на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України [2]. Тобто про виконання інших завдань, ніж ті, що визначені в наведених актах та у Програмі діяльності уряду, у Законі не йдеться.

Отже, доцільно у ч. 1 § 5 Регламенту Кабінету Міністрів України уточнити, що Програма діяльності уряду ґрунтується на узгодженні політичних позицій і програмних завдань коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та послань Президента України. Варто зауважити, що пропозиції членів уряду з питань, які пов'язані з визначенням напрямків діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, мають узгоджуватися з завданнями, що сформульовані у Програмі діяльності уряду.

Доповнення щодо базування Програми діяльності уряду і на завданнях, визначених у посланнях глави держави, також необхідно внести до ст. 41 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Вважаємо, що обмеження направленості та змісту діяльності Кабінету Міністрів України, які визначаються не тільки законодавством України й актами Президента України, але і Програмою діяльності уряду, яка схвалюється парламентом, певним чином порушує принцип самостійності та незалежності виконавчої гілки влади, який діє відповідно до теорії поділу влад.

Водночас необхідно погодитись з думкою з цього приводу О. В. Хоменко про те, що функції адміністративного управління та виконання законів є провідними для виконавчої влади. Вчена визначає виконавчу владу як систему юридичних державно-владних повноважень по виконанню законів, розробці та здійсненню державної політики, які реалізуються розгалуженою, ієрархічною, спеціалізованою сукупністю державних органів на принципах оперативності, адміністративної підлеглості, підзаконності, підзвітності представницьким органам, а також поєднання динамізму та стабільності [9, с. 14–15]. Таке визначення цілком узгоджується зі змістом ст. 113 Конституції України, в якій йдеться про підзвітність та підконтрольність Кабінету Міністрів України парламенту та відповідальність перед главою держави та парламентом. Отже, та обставина, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України схвалюється Верховною Радою України та ґрунтується на завданнях, визначених у коаліційній угоді, підкреслює статус уряду саме як органу виконавчої влади.

За своєю юридичною природою Програма діяльності Кабінету Міністрів України є актом політико-правового стратегічного характеру, який поряд із Конституцією, законодавством України, актами Президента України, є правовою та програмною основою діяльності уряду, що визначає її спрямованість і завдання. Проведений аналіз засвідчує, що за змістом згаданого документа не можна віднести до нормативно-правових актів, оскільки він має

стратегічний характер. Стосовно його форми треба зауважити, що однією з особливостей Програми діяльності уряду є те, що вона розробляється та приймається Кабінетом Міністрів України, але юридичної сили набуває лише після схвалення постановою Верховної Ради України.

На підставі проведеного у статті дослідження можна зробити такі висновки:

1. Програма діяльності Кабінету Міністрів України – це офіційний політико-правовий документ стратегічного характеру, який розробляється Кабінетом Міністрів України та затверджується його постановою, базується на узгоджених політичних позиціях і програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та посланнях Президента України, і визначає завдання та напрям діяльності уряду на весь період його роботи, та набуває чинності після його схвалення Верховною Радою України.

2. Конституційно-правова природа Програми діяльності Кабінету Міністрів України втілюється у таких її характеристиках: 1) вона є програмною основою планування діяльності Кабінету Міністрів України, зокрема планування його нормотворчої роботи, що включає також розробку загальнодержавних цільових програм; 2) за своєю юридичною природою Програма є актом політико-правового стратегічного характеру, а спрямованість роботи уряду в межах, визначених не тільки Конституцією, законодав-

ством України, актами Президента України, але і Програмою його діяльності, схваленої парламентом, підкреслює статус уряду передусім як органу виконавчої влади; 3) за формою Програма затверджується постановою уряду, а набуває юридичної сили після схвалення Верховною Радою України, про що виноситься відповідне рішення у формі постанови; 4) невиконання або неналежне виконання Програми діяльності є основною підставою конституційної відповідальності Кабінету Міністрів України.

3. Належне та повне виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України має важливе загальнонаціональне значення, оскільки згаданий документ є не просто планом дій уряду, а фактично інструментом забезпечення реалізації державної політики, сформульованої у стратегічних актах парламенту та глави держави. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади наділений реальними повноваженнями щодо забезпечення виконання актів, зокрема стратегічного характеру, Верховної Ради України та Президента України. Проте, для забезпечення належного виконання урядом Програми своєї діяльності, необхідне вдосконалення правового й організаційного механізмів забезпечення такого виконання.

Тому напрямком подальших досліджень може стати розробка конкретних пропозицій щодо удосконалення правового регулювання й організаційних засад реалізації Програми діяльності уряду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page>.
3. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>.
4. Авер'янов В.Б. Конституційно-правовий статус українського уряду: проблеми реалізації / В.Б. Авер'янов // Юридичний журнал. – 2005. – № 4. – С. 52–57.
5. Беседіна Н.І. Схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України: проблеми конституційного та законодавчого регулювання: Аналітична записка / Н.І. Беседіна // Національний інститут стратегічних досліджень. Серія «Політика». – 2014. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1603/>.
6. Совгіря О.В. Правова природа Програми діяльності Уряду / О.В. Совгіря // Юридична Україна. – 2010. – № 9. – С. 25–31.
7. Васильченко О.П. Джерела конституційного права України (системно-функціональний аналіз): дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О.П. Васильченко ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2007. – 248 с.
8. Держалюк О.М. Закон України «Про Кабінет Міністрів України»: основні суперечності / О.М. Держалюк // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2 (3). – С. 183–187.
9. Хоменко О.В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О.В. Хоменко ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2005. – 19 с.