

УДК 342.6

Олександр Сергійович БАКУМОВ,

кандидат юридичних наук, доцент,

народний депутат України;

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4003-1974>

НЕВИКОНАННЯ ПРОГРАМИ ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК ПІДСТАВА ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УРЯДУ

Відповідаючи перед людиною за свою діяльність, держава має провадити свою політику на засадах прогнозованості, збалансованості та послідовності. Планомірність державної політики має зміцнювати континуїтет держави у політико-правовому вимірі та слугувати гарантією незворотності базових демократичних засад функціонування державного апарату в цілому. Отже, прогнозованість державної політики є елементом юридичної відповідальності держави загалом. Вона досягається не лише завдяки спільності політико-економічних позицій тих політичних сил, які перемагають на виборах та домагаються посад глави держави, членів парламенту та Уряду, але й фіксуються на нормативному рівні шляхом ухвалення низки конституційно визначених документів стратегічного характеру [1, с. 14–15]: послань Президента України до народу та щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище нашої держави (п. 2 ч. 1 ст. 106 Конституції України), визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики держави Верховною Радою України (п. 5 ч. 1 ст. 85 Конституції України) та конкретизуються в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, яка має бути схвалена Верховною Радою України (п. 11 ч. 1 ст. 85, ч. 5 ст. 114 Конституції України) [2].

Утім, статус Програми діяльності Уряду, якому надано конституційного характеру, в законодавстві є дещо «приниженим». Так, декларуючи у статті 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», що Програма діяльності Кабінету Міністрів України ґрунтується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та що вона подається до Верховної Ради України Прем'єр-міністром України у строк до одного місяця з дня формування Кабінету Міністрів України (частини 1–2 ст. 11 Закону [3]), законодавець аж ніяк не торкається проблеми із ситуацією, коли Верховна Рада України, сформувавши згідно з конституційними вимогами Уряд, виявляється неспроможною затвердити Програму його діяльності, внаслідок чого новосформований Кабінет Міністрів України змушений працювати (ймовірно, і досить значний проміжок часу) на невизначеній політико-економічній

основі. Між тим, законодавство не передбачає «форми виходу Верховної Ради України з ситуації, за якої вона не може забезпечити легітимність і підтримку Уряду засобом схвалення Програми його діяльності» [4, с. 173] Тому, погоджуючись із висновком, що «на сьогодні у законодавстві відсутні механізми впливу на Уряд із метою стимулювання його до розробки Програми своєї діяльності» [5, с. 111], ми вважаємо, що єдиним стимулюючим механізмом у цьому випадку були б заходи юридичної відповідальності Кабінету Міністрів України за невиконання його завдання, зокрема дисциплінарного або фінансового характеру, звернені до керівництва Кабінету Міністрів України, найперше – до Прем'єр-міністра України.

Характерно, що в Україні поряд із конституційною склалася й неконституційна по суті практика діяльності низки урядів, програма діяльності яких Верховною Радою України взагалі не схвалювалася: це уряди В. П. Фокіна (1990–1992 рр.), Л. Д. Кучми (1992–1993 рр.), В. А. Масола (1994–1995 рр.), В. П. Пустовойтенка (1997–1999 рр.), А. К. Кінаха (2001–2002 рр.), Ю. В. Тимошенко (2007–2010 рр.), а уряди під керівництвом Ю. І. Єханурова (2005–2006 рр.) і В. Ф. Януковича (2006–2007 рр.) взагалі свою програму для схвалення парламентом України не пропонували. Так само без схваленої Програми діяльності працює нині діючий Кабінет Міністрів України під керівництвом Д. А. Шмигала (з 04.03.2020 р.) [6].

Необхідність запровадження такого стимулюючого механізму впливає з необхідності попередження дезорганізації роботи Кабінету Міністрів України, адже відповідно до частини 1 параграфу 4 Регламенту Кабінету Міністрів України Уряд повинен планувати свою роботу на основі та на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, для чого розробляє і затверджує щорічний План дій щодо виконання зазначеної Програми й Основні напрями економічної політики України, розробляє і подає на розгляд Верховної Ради проєкт Закону про Державний бюджет України на відповідний рік та проєкти загальнодержавних програм і планує свою нормотворчу діяльність, у тому числі з розроблення проєктів регуляторних актів [7]. Отже, саме до наявності схваленої Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України «прив'язано» подальшу економічну, бюджетну та нормотворчу діяльність Кабінету Міністрів України, що істотно підвищує вагу цього документу в системі юридичної відповідальності як Уряду, так і держави загалом.

У науковій літературі неодноразово висловлювалися думки стосовно доцільності припинення повноважень Уряду у разі несхвалення його програми парламентом [5]. Проте можливе законодавче закріплення автоматичного припинення повноважень Кабінету Міністрів України у разі несхвалення Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України суперечить конституційним положенням, оскільки воно не спирається на норми Основного Закону, а точніше провокує колізію з нормами статей 87 та 114 Конституції України. Тому закріпити таке положення на рівні спеціального Закону можна лише після внесення відповідних змін до Конституції України, обґрунтованість і доцільність яких, на наш погляд, є сумнівною: навряд чи варто покладати саме на Кабінет Міністрів України відповідальність за несхвалення Програми його діяльності, адже суб'єктом, від якого залежить ухвалення рішення щодо схвалення цього документу, є Верховна Рада України, а не Уряд.

Другий аспект юридичної відповідальності Кабінету Міністрів України пов'язано із невиконанням Урядом Програми своєї діяльності, схваленої Верховною Радою України. За таких умов схвалена Програма діяльності Кабінету Міністрів України зумовлює річний імунітет від відповідальності Уряду перед парламентом, який буде змушений «терпіти» протягом щонайменше року недієздатний і безвідповідальний Уряд. Варто зауважити, що і в цьому разі законодавство не передбачає жодних правових механізмів відповідальності Уряду за невиконання своєї Програми, чим нівелює її конституційно-

правове значення як визначального стратегічного документа, який би програмував і прогнозував внутрішню і зовнішню політику України.

Як показує аналіз досвіду схвалення Програм діяльності Уряду в попередні роки, цей документ реально так і не набув «значення офіційного утвердження політичної стратегії держави, розрахованої на реалізації протягом усього періоду діяльності уряду. Замість того, щоб бути органічною частиною формування і реалізації єдиної державної політики в країні, Програма діяльності Кабінету Міністрів України перетворюється на певний кон'юнктурний документ, ухвалення котрого використовується як легітимний спосіб пролонгації ще на один рік повноважень конкретного уряду» [8, с. 144]. З огляду на таке доцільно зберегти в законодавстві України імперативні приписи щодо періодичного обов'язкового звітування Кабінету Міністрів України про стан виконання Програми його діяльності з подальшим можливим розглядом питання про його відповідальність перед Верховною Радою України за наслідки виконання Кабінетом Міністрів України Програми його діяльності, схваленої парламентом України (ст. 228 Регламенту Верховної Ради України [7]).

Висновок. Вочевидь у цьому напрямі законодавство про Кабінет Міністрів України потребує ґрунтовного доопрацювання з метою забезпечення присутності принципу юридичної відповідальності в усіх без винятку важливих сторонах організації та діяльності цього вищого органу в системі органів виконавчої влади України. Водночас новелізоване в такий спосіб законодавство потребуватиме ретельного та всебічного застосування з метою надання зазначеному принципіві реалістичності та здійсненності.

Список бібліографічних посилань

1. Берназюк І. М. Конституційно-правовий статус та механізми реалізації стратегічних (програмних) актів : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2017. 528 с.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 10.02.2021).
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 10.02.2021).
4. Терещук М. М. Юридична відповідальність у публічному праві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2019. 211 с.
5. Совгиря О. В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 464 с.
6. Кабмін Шмигала досі без програми: досвід попередніх урядів // Слово і діло : сайт. 27.05.2020. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2020/05/27/infografika/polityka/kabmin-shmyhalya-dosi-prohramy-dosvid-poperednix-uryadiv> (дата звернення: 10.02.2021).
7. Регламент Кабінету Міністрів України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 08.07.2009 № 712 // Урядовий портал : офіц. сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/-prap/228286390> (дата звернення: 10.02.2021).
8. Пономаренко М. В. Програма діяльності Кабінету Міністрів України: правова природа та проблеми реалізації. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. Вип. 4 (2). С. 140–145.

Одержано 11.02.2021