

УДК 342.518(477)

М. В. Пономаренко

ПРОГРАМА ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Досліджено правову природу Програми діяльності Кабінету Міністрів України, проведено узагальнений аналіз проблеми реалізації даного документа в Україні та запропоновано шляхи їх вирішення. Надано ряд пропозицій до чинного законодавства з питання врегулювання прогалин щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Ефективне державне управління є одним із визначальних факторів економічного розвитку та розбудови сильної незалежної держави. Урядове управління можна розглядати як процес вибору, призначення, контролю і заміни уряду, його спроможність розробляти та проводити ефективну політику, створюючи клімат поваги громадянами та державними установами стосовно економічних і політичних інституцій. Ключове місце серед інструментів державного управління займає Програма діяльності Кабінету Міністрів. В останні роки посилилася увага суспільства до питань формування державно-правової стратегії уряду, а відтак збільшилася актуальність розробки ефективної Програми його діяльності.

У той же час правова природа даного документа хоча і набула останнім часом особливої актуальності, все ж досліджується недостатньо в рамках відповідальності уряду. Деякі питання правової природи Програми діяльності Кабінету Міністрів України можна зустріти в роботах В. В. Авер'янова, Н. Р. Нижника, О. М. Окопника, В. М. Шаповала та інших.

Мета цієї статті полягає у визначенні правової природи Програми діяльності Кабінету Міністрів України та окресленні основних проблем її реалізації в Україні.

Важливим конституційним елементом організації діяльності уряду є його Програма діяльності. Саме цей концептуальний документ має спрямовувати всю діяльність уряду та визначати загалом перспективи розвитку держави.

Програма діяльності уряду – це акт офіційного оформлення цілей і спрямування державної політики, яку проводить визначений склад уряду протягом усього періоду своєї діяльності, визначає основні направи та концептуальні основи діяльності уряду, що базуються на передвибірній програмі Президента (парламентської більшості).

Програма діяльності уряду є однією з умов набуття легітимності уряду, адже лише в такому разі буде коректним говорити про підтримку уряду парламентською більшістю, а тим більше про спільну відповідальність законодавчої і виконавчої влади чи узгодженість їхньої взаємодії в рамках системи поділу влад. Тому марно затвердження (схвалення) у парламенті урядової Програми пов'язують

з інвеститурою – вираженням довіри. У більшості країн з республіканською формою правління передбачено схвалення (затвердження) Програми новоутвореного уряду в парламенті, що означає вираження йому довіри. Однак порядок вираження довіри може бути іншим, ніж за умов парламентського правління. Так, у Грузії, Литві, Молдові, Перу, Румунії, Сербії і Чорногорії на розгляд парламенту разом зі складом уряду представляють його Програму. У Туреччині спочатку парламент затверджує склад уряду, а згодом у визначений строк розглядає представлену урядом Програму. У Франції не встановлено строк, зі спливом якого уряд повинен звертатися до нижньої палати з метою схвалення Програми. Тому голосування у парламенті щодо Програми уряду нерідко відбувається за кілька місяців після його формування. У Білорусі довіра уряду має бути виражена шляхом схвалення парламентом у визначений строк його Програми, причому повторне відхилення Програми уряду означає вираження недовіри [1, с. 273–275].

Так, згідно зі статтею 114 Конституції України діяльність Кабінету Міністрів України має цільовий характер – метою його діяльності є перш за все Програма діяльності Кабінету Міністрів України [2], а не здійснення поточних управлінських функцій. Отже, фактично Програма діяльності Кабінету Міністрів України – це не лише вияв підтримки з боку парламенту, а визначення шляху, яким рухатиметься вся держава в період повноважень даного уряду [3, с. 89].

Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на передвиборній програмі Президента України та повинна містити концептуальне викладення стратегії діяльності уряду, засобів та строків виконання завдань Кабінету Міністрів України. Цей документ подається в парламент Прем'єр-міністром України. Питання про затвердження Програми розглядається на пленарному засіданні Верховною Радою України. За результатами розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України, який опосередковує різного роду супутні дії, такі як вивчення, обговорення, оцінювання проекту Програми, парламент може прийняти даний документ, надати можливість доопрацювати її з урахуванням зауважень та пропозицій, які виникли під час її обговорення, чи запропонувати підготовку альтернативного проекту Програми [4, с. 86]. На все це законодавець відводить уряду 15 днів. Програма діяльності Кабінету Міністрів України вважається схваленою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України приймається у формі постанови Верховної Ради України. Даний документ приймається на весь строк повноважень Кабінету Міністрів України.

У той же час значна кількість питань, пов'язаних із Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, залишається чітко не врегульована ні Конституцією України, ні Законом України «Про Кабінет Міністрів України». Зокрема, до них належать питання про те, скільки разів парламент може відмовити в затвердженні Програми,

якими є наслідки незатвердження даної Програми, та чи може парламент відмінити власне рішення про її затвердження.

Перше питання пов'язане з необхідністю врегулювати часові рамки затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Оскільки згідно з Конституцією України діяльність Кабінету Міністрів України спрямована на виконання Програми, відповідно, якщо немає Програми, – неможливе здійснення діяльності уряду. Україна – єдина країна зі змішаною формою правління, де Програму можна затвердити будь-коли, тобто Кабінет Міністрів України може функціонувати з незатвердженою Програмою, що і має місце в сучасних реаліях. Так, уряд М. Азарова досі діє без схвалення Програми діяльності. Як показує досвід, терміни підготовки й затвердження програм зазвичай дещо перевищують 100 днів від моменту призначення прем'єр-міністра. Наприклад, програма уряду Є. Марчука затверджена парламентом через 124 дні після його призначення, П. Лазаренка – 140 днів, В. Ющенко – 106 днів, В. Януковича – через 118 днів. Програму уряду Ю. Тимошенко було прийнято парламентом 4 лютого 2005 р., одночасно із затвердженням її на посаді Прем'єр-міністра України. Програму уряду В. Пустовойтенка було направлено до Верховної Ради лише через 15 місяців після призначення Кабміну, але її не розглянуто парламентом. Програму уряду А. Кінаха парламент офіційно отримав лише через рік після призначення прем'єра. Менш ніж через місяць після отримання її розглянуто та відправлено на доопрацювання. Програму уряду В. Януковича парламент схвалював двічі, та один раз своє рішення скасував [5]. Ще однією нестандартною ситуацією щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховною Радою України, що мала місце в історії державотворчої практики України, можна назвати небажання розгляду парламентом даної Програми. Так, 24 жовтня 1998 р. уряд В. Пустовойтенка подав до парламенту текст Програми діяльності, проте Верховна Рада не поспішала її розглядати. Комітет з питань економічної політики Верховної Ради лише 19 травня 1999 р. видав проект постанови, якою передбачалося «в основному схвалити» Програму. Власне до схвалення депутати так і не дійшли. І парламент, і уряд були зацікавлені у збереженні статус-кво: Верховній Раді було б не вигідно позбавити себе на рік можливості впливати на уряд через загрозу розгляду питання про відставку, а уряд не був певний в ухваленні Програми (яка знов являла собою оптимістичні загальні тези) і теж не наполягав на її розгляді.

Фактично схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України – це не лише вияв підтримки (вотум довіри) з боку парламенту, а й визначення шляху, яким рухатиметься вся держава в період повноважень цього уряду. Тобто можна констатувати, що українське урядування, як правило, здійснюється без Програми, а отже, без стратегії. Тому не дивно, що більшість питань вирішувалася і досі вирішується Кабінетом Міністрів України в «ручному управлінні».

Відповідь на перше питання логічно виводить на проблему незатвердження Програми, яка пов'язана з проблемою відповідальності Кабінету Міністрів України і можливості його відставки. Оскільки Програма діяльності Кабінету Міністрів України є основою діяльності уряду, її орієнтиром, відповідно незатвердження Програми повинно слугувати приводом до постановки питання про неможливість уряду виконувати свої обов'язки, а відповідно і про його відставку. В той же час Конституція України і Закон України «Про Кабінет Міністрів України» визначають чіткі підстави відставки Кабінету Міністрів України, серед яких відсутня така підстава відставки Кабінету Міністрів України.

Що стосується третього питання, то затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України робить неможливим розгляд парламентом питання про відповідальність Кабінету Міністрів України протягом року.

У той же час в історії державної практики України мала місце нестандартна ситуація у зв'язку з вирішенням питання про відповідальність уряду шляхом прийняття парламентом резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, винесеної в Постанові Верховної Ради України «Про стабілізацію політичної та соціально-економічної ситуації в Україні та запобігання антиконституційним діям і сепаратистським проявам, що загрожують суверенітету і територіальній цілісності України» від 1 грудня 2004 р. Нестандартність даного рішення парламенту обумовлена тим, що в березні 2004 р. Верховною Радою України була затверджена Програма діяльності Кабінету Міністрів України, а згідно з ч. 6 ст. 13 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» питання про відповідальність уряду не може розглядатися протягом року після затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Отже, на час винесення Постанови діяла заборона з приводу розгляду питання про відповідальність уряду, тобто він користувався своєрідним «імунітетом» від прийняття парламентом резолюції недовіри Кабінету Міністрів України.

Однак парламент спробував здолати цей «імунітет» іншим своїм рішенням, скасувавши так, в абз. 1 п. 7 вищевказаної Постанови попереднє рішення Верховної Ради України від 16 березня 2004 року про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Послідовність. Ефективність. Відповідальність» [1, с. 62].

Ще одним важливим питанням є сам зміст Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Хоча при формуванні кожного нового уряду протягом декількох місяців активно ведеться робота над Програмою, але за суттю вихідний продукт мало нагадує Програму діяльності Кабінету Міністрів України, він являє собою громіздкий текст, в якому еkleктично поєднуються не завжди узгоджені пропозиції різних органів влади. Так, Програма діяльності Л. Кучми, яку можна вважати першою офіційною Програмою діяльності українського уряду, була сформована у вигляді певної сукупності управлінських рішень. У переліку антикризових заходів зазначалося: посилення впливу держави на формування доходів населення і процес

ціноутворення; реформування бюджетної сфери та перебудова системи оподаткування; прискорення здійснення приватизації і демонополізація економіки; посилення регулюючого впливу на діяльність Національного банку України та демонополізація банків; перебудова зовнішньоекономічної діяльності й системи валютного регулювання. Програми діяльності урядів П. Лазаренка та Є. Марчука були великими і докладними в тому сенсі, що зачіпали практично всі галузі народного господарства, зовнішньої і внутрішньої політики тощо, але не містили конкретних заходів із реформування економіки, ані хронологічного чи логічного порядку їх здійснення. Це була не Програма уряду, а бюрократичний план, який не раз втрачав актуальність ще до його розгляду парламентом. Тому підхід до розробки і схвалення Програми уряду необхідно суттєво змінити. Це повинна бути програма саме Кабінету Міністрів України, тобто політичний документ, у якому має бути відображено концептуальний виклад стратегії діяльності уряду, засобів та орієнтовних строків виконання поставлених завдань на період його діяльності.

Отже, проведений аналіз свідчить про існування значних недоліків у регулюванні питання щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів України, а відповідно і конституційно-правового статусу уряду. По-перше, як показує історичний досвід, майже всі уряди в Україні, через непарламентський спосіб їх формування, не мали підтримки парламентської більшості. По-друге, можна констатувати неспроможність урядів займатися стратегічним плануванням. Ухвалення Програми діяльності уряду реально так і не набуло 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 в певний кон'юнктурний документ, ухвалення котрого використовується як легітимний спосіб пролонгації ще на один рік повноважень конкретного уряду.

Враховуючи все вищесказане, вважаємо за необхідне внести наступні пропозиції щодо врегулювання питання Програми діяльності Кабінету Міністрів України:

1. Визначити строк внесення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Можливі такі варіанти: 1) у визначений строк до затвердження персонального складу Кабінету Міністрів України; 2) подання на затвердження парламенту Програми разом з персональним складом уряду; 3) у визначений строк після призначення 2/3 складу Кабінету Міністрів України; 4) у визначений строк після затвердження всього складу уряду (наприклад, Кабінет Міністрів України після призначення всього персонального складу повинен протягом 2 місяців подати на розгляд Верховної Ради України Програму діяльності);

2. Визначити строк прийняття Верховною Радою України рішення щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів України після її внесення на розгляд парламенту та можливу кількість відхилень запро-

понованих програм діяльності (наприклад, повторне відхилення Програми уряду вважати підставою вираження недовіри);

3. Встановити наслідки несхвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Можливі такі варіанти: 1) припинення повноважень Кабінету Міністрів України шляхом вираження йому недовіри; 2) якщо у встановлений строк Верховна Рада України не прийняла рішення щодо Програми, вважати останню схваленою; 3) встановити відповідальність Верховної Ради України у вигляді розпуску у випадку невмотивованого затягування рішення щодо схвалення Програми діяльності;

4. Уточнити положення ст. 87 Конституції України, згідно з якою питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатись протягом року з дня схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Список літератури: 1. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В. М. Шаповал. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 4864 с. 2. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 141 с. 3. Окопник О. М. Організаційно-правова характеристика вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України / О. М. Окопник // Держава та регіони. – Серія: Право. – 2010. – № 3. – С. 87–91. 4. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування : зб. наук. пр. / наук. кер. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 312 с. 5. Критичний аналіз досвіду програмування діяльності уряду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://economics.at.ua/publ/kritichnij_analiz_dosvidu_programuvannja_dijalnosti_urjadu_ukrajini/9-1-0-77. 6. Авер'янов В. Український уряд у вимірі конституційно-правових вимог / В. Авер'янов // Вибори та Демократія. – 2004. – № 2. – С. 58–65.

Надійшла до редколегії 10.10.2012

Исследована правовая природа Программы деятельности Кабинета Министров Украины, проведен обобщенный анализ проблемы реализации данного документа в Украине и предложены пути их решения. Предоставлен ряд предложений в действующее законодательство по вопросу урегулирования пробелов относительно Программы деятельности Кабинета Министров Украины.

The legal nature of the Program of the Cabinet of Ministers of Ukraine is examined, the general analysis of the implementation of this document in Ukraine is done and the proposals to their solutions are offered. Several suggestions to the current legislation on issues concerning the gaps on the Program of the Cabinet of Ministers of Ukraine are proposed.