

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО;
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО
ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW**

УДК 342.9

DOI: 10.26565/2075-1834-2021-32-04

**ЩОДО ПИТАННЯ НАУКОВОГО СУПРОВОДУ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ
ПОЛІТИКИ**

Гришина Н. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна,
м. Харків, 61022, майдан Свободи 4,
e-mail: grishinanavi@ukr.net
orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6828-5338>

Ростовська К. В.,

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна,
м. Харків, 61022, майдан Свободи 4,
e-mail: karina.rostovskaya84@gmail.com
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6478-9114>

АНОТАЦІЯ. *Вступ.* Корупція як інтернаціональне глобальне явище притаманне усім країнам незалежно від політичного устрою і рівня економічного розвитку. Україна як Держава-учасниця Конвенції ООН проти корупції зобов'язана на виконання її вимог розробляти й здійснювати ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й невідкупності, прозорості й відповідальності. Треба зазначити, що корупція завжди зростає, коли країна знаходиться на стадії трансформації. Оскільки Україна проходить не просто стадію демократизації державного устрою, а здійснює докорінну трансформацію економічного і політичного устрою, правової і соціальної систем, то зростання рівня корупції є об'єктивною умовою обумовленим фактором.

Короткий зміст основних результатів. У статті зазначається, що ефективні запобігання та протидія корупції неможливі без злагодженої роботи всіх державних органів. При цьому Антикорупційна стратегія охоплює питання функціонування загальної системи запобігання корупції, визначає пріоритети запобігання корупції у конкретних секторах державного управління та приділяє велику увагу питанню відповідальності за корупцію.

Висновок. Тому актуальним є питання наукового супроводу державної антикорупційної політики під час як її розроблення та реалізації, а також сформувати сучасну інфраструктуру науково-експертної та аналітичної діяльності.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: корупція, антикорупційна політика, наукові дослідження, науковий супровід, державна влада.

IN RELATION TO THE QUESTION OF SCIENTIFIC ACCOMPANIMENT OF PUBLIC ANTICORRUPTION POLICY

Natalia Hryshyna,

Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor,
Head of the Department of State Law Disciplines
of V.N. Karazin Kharkiv National University
Kharkiv, 61022, Maidan Svobody 4,
e-mail: grishinanavi@ukr.net
orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6828-5338>

Karyna Rostovska,

Doctor of Juridical Sciences,
Associate Professor,
Associate Professor at the
Department of State Law Disciplines
of V.N. Karazin Kharkiv National University
Kharkiv, 61022, Maidan Svobody 4,
e-mail: karina.rostovskaya84@gmail.com
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6478-9114>

ANNOTATION. *Entry.* Corruption as an international global phenomenon is inherent to all countries regardless of their political system and level of economic development. Ukraine as a State-participant of Convention of the UNO against corruption is obliged to implement its requirements to develop and carry out effective coordinated policy of tackling corruption, that contributes to participation of society and represents principles of law and order, proper management of state affairs and state property, honesty and incorruptibility, transparency and responsibility. It is necessary to mark that corruption always grows, when a country is on the stage of transformation. As Ukraine passes not just the stage of democratization of the political system, but carries out fundamental transformation of the economic and political system, legal and social ones, so an increase of level of corruption is objectively conditioned factor.

Short list of main results. The article reports, that effective preventions and counteraction to corruption are impossible without coordinated work of all state bodies. Thus Anticorruption strategy covers the question of functioning of the general system of prevention of corruption, determines priorities of prevention of corruption in the certain sectors of state administration and pay a lot of attention to the question of responsibility for corruption.

Conclusions. There fore the question of scientific accompaniment of public anticorruption policy during its development and realization is relevant, and also it is of vast importance to form the modern infrastructure of scientifically-expert and analytical activity.

KEY WORDS: corruption, anticorruption policy, scientific research, scientific support, state power.

Вступ. Проблема конституційно-правового регулювання взаємодії парламенту та уряду в аспекті розробки, схвалення та виконання програми діяльності уряду у вітчизняній практиці державотворення залишається остаточно не вирішеною. Хоча сучасне законодавство України щодо цього питання формувалось у тому числі з урахуванням досвіду держав-членів Європейського Союзу, деякі з його положень потребують критичного аналізу. **Актуальність** обраної теми дослідження обумовлена тією обставиною, що обраний Україною шлях до євроінтеграції має стати додатковим фактором становлення України як демократичної, правової держави. А оскільки більшість держав-членів Європейського Союзу представлені парламентською або змішаною республікою як формою державного правління, їх досвід щодо застосування різних підходів до схвалення парламентом програми діяльності уряду може бути вельми корисним для вітчизняної практики державотворення. Адже саме програма діяльності уряду має стратегічний характер, спрямовує роботу вищого органу виконавчої влади у визначених нею межах, а її невиконання є підставою конституційно-правової відповідальності уряду перед парламентом.

Актуальність дослідження підсилюється й тією обставиною, що якщо проаналізувати стан реалізації реформ, які протягом останнього десятиліття були проведені в Україні, можна дійти висновків, що подекуди вони мають несистемний характер. Як зазначають з цього приводу вітчизняні науковці, за деякими напрямками робота була проведена досить активно, отримані позитивні практичні результати, однак в інших сферах такі результати майже відсутні [1, р. 579]. На нашу думку це обумовлено, в тому числі, й недостатньою підтримкою реформ на рівні вищого органу виконавчої влади, зокрема шляхом розробки та ефективної реалізації програм діяльності вітчизняних урядів.

Огляд праць з даної проблематики. В вітчизняній юридичній літературі тематиці програми діяльності уряду приділялась достатня увага. Зокрема, цього питання торкались в своїх працях С. Сорока, розглядаючи досвід країн Європейського Союзу щодо закріплення механізмів взаємодії уряду і парламенту, Н. Лихачов, аналізуючи парламентські процедури щодо уряду в Україні та державах-членах Європейського Союзу, О. Совгіря, досліджуючи конституційно-правовий статус Кабінету

Міністрів України, Р. Фрідманський розглядаючи актуальні питання формування уряду України та інші. Проте деякі аспекти цього питання недостатньо розкриті й потребують більш детального аналізу.

Мета статті. Мета дослідження полягає у тому, щоб розкрити конституційно-правову природу програми діяльності уряду в Україні та державах-членах Європейського Союзу, з'ясувати проблемні питання законодавчого закріплення процедури схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України та запропонувати шляхи їх вирішення. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі **завдання**, як: дати юридичне визначення програми діяльності уряду; з'ясувати особливості конституційного закріплення прийняття програми діяльності уряду в Україні та державах-членах Європейського Союзу; на підставі проведеного аналізу внести пропозиції щодо змін до законодавства України.

Основні результати дослідження. Зазвичай уряд, як вищий орган виконавчої влади, функціонує на підставі конституційно закріпленого документу стратегічного характеру, яким визначаються завдання його діяльності та шляхи їх вирішення – програми діяльності уряду. Необхідність прийняття програми діяльності уряду на конституційному рівні закріплено в багатьох державах-членах Європейського Союзу (Іспанії, Італії, Польщі, Португалії, Румунії, Франції та ін.). Зокрема, в ст. 188 Конституції Португалії, яка має назву «Програма Уряду» зазначається: «у програмі Уряду вказуються основні напрями політики і заходи, які мають бути ухвалені або запропоновані в різних галузях урядової діяльності» [2].

П. 11 ст. 85 Конституції України також передбачає серед повноважень Верховної Ради України розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України [3], а ч. 5 ст. 114 Основного Закону України серед повноважень Прем'єр-міністра України закріплено спрямування роботи уряду на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України [3].

Зазвичай під програмою діяльності уряду розуміють політико-правовий документ стратегічного характеру, який визначає завдання та напрями діяльності цього органу державної влади на період його роботи [4, с. 28] або нормативно-правовий акт, яким визначаються пріоритети уряду у проведенні державної політики та дія якого розпочинається з моменту його схвалення парламентом, відповідно до конституції, а завершується – із закінченням терміну діяльності самого уряду [5, с. 157].

Щодо програми діяльності вітчизняного уряду, І Берназюк під цим документом розуміє «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» [4, с. 28]. Ч. 1 ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначає Програму діяльності уряду України як політико-правовий документ, який «базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Програма діяльності Кабінету Міністрів України повинна містити програмні цілі, критерії і строки досягнення програмних цілей та завдання, виконання яких є необхідним для досягнення цілей, строки виконання таких завдань, іншу інформацію, надану Кабінетом Міністрів України» [6].

Не вдаючись до дискусії щодо визначення політико-правової природи програми діяльності уряду, маємо зазначити, що це важливий політико-правовий, стратегічний документ, який не тільки визначає завдання діяльності уряду, але й переважної більшості випадків є фактором, який свідчить про легітимність вищого органу виконавчої влади.

Аналогічні підходи щодо розуміння програми діяльності уряду поширені й в державах-членах Європейського Союзу. Однак в деяких з них схвалення цього стратегічного документу уряду парламентом є умовою його формування та подальшого функціонування (Польща, Румунія, Іспанія, Португалія, Фінляндія та ін.), тоді як в інших процедура формування вищого органу виконавчої влади не залежить від схвалення або несхвалення його програми (ФРН, Австрія, Італія, Словенія, Чехія та ін.). В державах з двопалатним парламентом зазвичай програма діяльності уряду має бути схвалена нижньою палатою, однак в деяких з них потрібно рішення обох палат. За таких умов політична оцінка уряду однією палатою «доповнюється політичною порівняльною оцінкою з позиції іншої палати» [7, р. 105].

В першій групі країн схвалення програми діяльності уряду парламентом є за своєю природою процедурою інвеститури вищого органу виконавчої влади та здійснюється до або після призначення голови уряду чи усього складу уряду главою держави або внесення ним пропозиції до парламенту щодо такого призначення. Зокрема, згідно зі ст. 102 Конституції Румунії «Президент Румунії висуває кандидатуру на посаду прем'єр-міністра після консультації з партією, яка має абсолютну більшість в Парламенті, або, якщо таке більшість не існує, з партіями, представленими в Парламенті. Кандидат на посаду Прем'єр-міністра в десятиденний термін після висунення зажадає від Парламенту вотум довіри для програми і всього складу Уряду. Програма та склад Уряду обговорюються Палатою Депутатів і Сенатом на спільному засіданні. Парламент висловлює довіру Уряду більшістю голосів депутатів і сенаторів» [8]. Відповідно до ст. 99 Конституції Іспанії «після кожного оновлення складу Конгресу

депутатів і в передбачених Конституцією випадках Король після попередніх консультацій з представниками політичних груп, представлених у Парламенті, пропонує через голови Конгресу кандидатуру на пост голови Уряду. Кандидат на посаду голови Уряду, запропонований відповідно до положення, передбаченого в попередньому пункті, представляє перед Конгресом депутатів політичну програму Уряду в запропонованому складі і запитує вотум довіри Палати. Якщо Конгрес депутатів абсолютною більшістю голосів його членів висловлює вотум довіри до запропонованого кандидата, Король призначає його на посаду голови Уряду» [9]. В Польщі Голова Ради Міністрів протягом 14 днів з дня його призначення Президентом Республіки представляє Сейму програму діяльності Ради Міністрів з пропозицією виразити довіру. Про вотум довіри Сейм постановляє абсолютною більшістю голосів від присутніх за умови присутності не менше половини від загального числа депутатів [10, с. 55].

Таким чином, у вищезазначених державах затвердження програми діяльності уряду одним з етапів його формування. При цьому, вона або подається кандидатом на посаду голови уряду ще до його призначення та формування персонального складу уряду або схвалюється парламентом після такого призначення. Наслідком несхвалення програми є відмова в довірі уряду та застосування передбачених конституцією резервних процедур формування вищого органу виконавчої влади.

Для другої групи держав-членів Європейського Союзу програма діяльності уряду не є обов'язковою умовою призначення його голови та формування персонального складу вищого органу виконавчої влади. Зазвичай, така програма приймається через певний час після формування уряду. Зокрема, згідно з ч. 1 ст. 63, ч. 1 ст. 64 Основного закону ФРН Федеральний канцлер обирається Бундестагом без дебатів за пропозицією Федерального президента. Федеральні міністри призначаються і звільняються з посади Федеральним президентом за пропозицією Федерального канцлера [11].

В Україні також схвалення парламентом програми діяльності уряду не є обов'язковою умовою його формування, оскільки згідно з ч. 2 ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та ч. 1 ст. 227 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» Програма діяльності Кабінету Міністрів України подається до Верховної Ради України Прем'єр-міністром України у строк до одного місяця з дня формування Кабінету Міністрів України [6].

Зазвичай процедура розгляду та схвалення програми діяльності уряду закріплюються або законом, яким регулюється статус вищого органу виконавчої влади, або регламентом парламенту (палати парламенту). Але в деяких державах-членах Європейського Союзу така процедура відображена в основному законі. Так, згідно зі ст. 192 Конституції Португальської Республіки «програма Уряду подається на розгляд Асамблеї Республіки в термін, що не перевищує десяти днів після призначення Прем'єр-міністра, у вигляді заяви глави Уряду. Якщо Асамблея Республіки знаходиться на канікулах, то вона обов'язково буде скликана головою для цієї мети. Дебати не можуть тривати більше трьох днів, і до їх закінчення будь-яка парламентська група може запропонувати відхилити програму Уряду або Уряд має право вимагати схвалення вотуму довіри. Для відхилення програми Уряду потрібна абсолютна більшість повноважних депутатів» [2].

В Україні процедура схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України знайшла своє закріплення в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» та Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» та складається з декількох етапів:

- надходження Програми діяльності Кабінету Міністрів України разом з проектом постанови Верховної Ради України про її схвалення;
- направлення програми Головою Верховної Ради України для обговорення в комітети та депутатські фракції (депутатські групи);
- розгляд питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради України у 15-денний строк після її надходження. На цьому етапі Прем'єр-міністр України зобов'язаний особисто представити Програму діяльності Кабінету Міністрів України та відповісти на запитання народних депутатів України;
- прийняття Верховною Радою України одного з двох рішень за результатами розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України: щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або щодо надання Кабінету Міністрів України можливості доопрацювати цю програму з урахуванням зауважень і пропозицій, висловлених при її обговоренні (ч. 6 ст. 227 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України») [12].

Крім того, згідно з ч. 8 ст. 227 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» у разі якщо Верховною Радою України за результатами розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України не прийнято жодного із рішень, передбачених вище, вона вважається не схваленою і протягом року цим Кабінетом Міністрів України не подається до парламенту [12]. Така програма може бути повторно внесена на розгляд парламенту, але не раніш як через рік після дня її несхвалення Верховною Радою України.

Таким чином, вищезазначеним законом допускається цілком імовірна ситуація, коли Верховна Рада України, сформувавши персональний склад Кабінету Міністрів України, неспроможна схвалити

програму його діяльності, яка, до речі, сформована на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій. Як наслідок, уряд має працювати або без цього важливого стратегічного документа або діяти за програмою, не схваленою парламентом. Ця ситуація підтверджується й практикою функціонування низки урядів України які або працювали на підставі програми, не схваленої Верховною Радою України (уряди В.П. Пустовойтенка (1997–1999 р.р.), Ю.В. Тимошенко (2007–2010 р.р.), або які таку програму до парламенту взагалі не подавали (уряд Ю. І. Сханурова (2005–2006 р.р.).

До речі, Програму діяльності діючого Кабінету Міністрів України Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2020 р. № 665-IX було направлено на доопрацювання. А доопрацьовану програму, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471, парламентом схвалено так і не було. За схвалення проголосували лише 207 народних депутатів України. Таким чином на сьогодні в Україні наявна ситуація, коли Кабінет Міністрів України працює за програмою, не схваленою Верховною Радою України.

Висновки. Виходячи з вищезазначеного, вважаємо, що практика, яка склалась в Україні щодо розробки та схвалення програми діяльності уряду зовсім не сприяє реалізації обраного нашою державою європейського курсу. Адже незважаючи на наявність процедури схвалення парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України, цю процедуру не можна вважати інститутотримання довіри (інвестиції) уряду в класичному розумінні, оскільки схвалення цього стратегічного документа не є обов'язковою умовою формування вищого органу виконавчої влади. Крім того, несхвалення Програми Кабінету Міністрів України не має наслідком відмову в довірі уряду, і як результат, формування його нового складу.

Враховуючи досвід держав-членів Європейського Союзу щодо розробки та схвалення програми діяльності вищого органу виконавчої влади а також відповідальності перед парламентом за її виконання, законодавство України в цьому питанні потребує деяких змін. На нашу думку, схвалення Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України має бути обов'язковою умовою його призначення. У зв'язку з цим необхідно внести зміни до Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» та передбачити необхідність схвалення Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України на етапі його формування, а саме, призначення Прем'єр-міністра України, зазначивши, що кандидат на посаду Прем'єр-міністра України на пленарному засіданні Верховної Ради України подає для схвалення Програму діяльності Кабінету Міністрів України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Oleg M.Reznik, Valeria O. Riadinska, Vasyl S. Kuybida, Hanna V. Zubenko and Irina V. Zastrozhnikova. Regulatory and organizational aspects: administrative-territorial reform in Ukraine. *International Journal of Management (IJM)*. 11 (4). 2020. P. 576-584.
2. Конституція Португалії : від 2.04.1976. URL : https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm (дата звернення : 16.04.2021).
3. Конституція України: від 28.06.1996. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр> (дата звернення : 15.04.2021).
4. Берназюк І. М. Програма діяльності Кабінету Міністрів України: поняття, сутність та значення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 4. С. 26–28.
5. Сорока С. Механізми взаємодії уряду і парламенту в процесі державного управління: досвід країн Європейського Союзу та українська практика : монографія. Миколаїв : ЧДУ імені Петра Могили, 2012. 421 с.
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення : 16.04.2021).
7. Tatsiy V., Serohina S. Bicameralism: European Tendencies and Perspectives for Ukraine. *Baltic Journal of European Studies*. 2018. Vol. 8. № 1 (24). P. 101-122.
8. Конституція Румунії : від 21.11.1991. URL : <https://legalns.com/download/books/cons/romania.pdf> (дата звернення : 16.04.2021).
9. Конституція Іспанії : від 07.12.1978. URL : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Spain&language=r> (дата звернення : 16.04.2021).
10. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). К. : Москаленко О.М., 2018. 84 с.
11. Основний закон ФРН : від 23.05.1949. https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation (дата звернення : 16.04.2021).
12. Регламент Верховної Ради України : затв. Законом України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10.02.2010 № 1861-VI. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення : 18.04.2021).

REFERENCES

1. Oleg M.Reznik, Valeria O. Riadinska, Vasył S. Kuybida, Hanna V. Zubenko and Irina V. Zastrozhnikova. Regulatory and organizational aspects: administrative-territorial reform in Ukraine. *International Journal of Management (IJM)*. 11 (4). 2020. P. 576-584.
2. Konstitucia Portugalii : vid 2.04.1976. URL : https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm (data zvernennia : 16.04.2021).
3. Konstitucia Ukraïni : vid 28.06.1996. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-vr> (data zvernennia : 15.04.2021).
4. Bernazuk I.M. Programma dialnosti Kabinety Ministriv Ukrainy: poniattia, sutnist ta znachennia. *Upidichniy naukoviy elektronniy jurnal*. 2017. № 4. S. 26–28.
5. Soroka S. Mexanizmi vzaemodii upiadu i parlamentu v prosesi derjavnogo upravlinnia: dosvid krain Evropeiskogo Souzu ta ukrainska praktika : monographia. Mikolaiv : ChDU imeni Petra Mogili, 2012. 421 s.
6. Pro Kabinet Ministriv Ukpaini : Zakon Ukraïni vid 27.02.2014 № 794-VII. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (data zvernennia : 15.04.2021).
7. Tatsiy V., Serohina S. Bicameralism: European Tendencies and Perspectives for Ukraine. *Baltic Journal of European Studies*. 2018. Vol. 8. № 1 (24). P. 101-122.
8. Konstitucia Rumunii : vid 21.11.91. URL : <https://legalns.com/download/books/cons/romania.pdf> (data zvernennia: 16.04.2021).
9. Konstitucia Ispanii : vid 07.12.1978. URL : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Spain&language=r> (data zvernennia : 16.04.2021).
10. Konstitucia Polskoi Respubliki (z peredmovoy Volodimira Shapovala). K. : Moskalenko O.M., 2018. 84 c.
11. Osnovniy Zakon FRN : vid 23.05.1949. https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation
12. Reglament Verhovnoi Radi Ukraini : zatv. Zakonom Ukraïni vid 10.02.2010 № 1861-VI. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (data zvernennia : 18.04.2021).