

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття присвячена науково-теоретичному дослідженню місця і ролі Кабінету Міністрів України у сфері формування та реалізації антикорупційної політики держави. На підставі аналізу компетенційних норм виокремлено такі форми діяльності Уряду в сфері формування та реалізації антикорупційної політики в Україні, як нормотворча, правозастосовна, кадрова, установча, організаційна та контрольна. З метою уточнення компетенції Кабінету Міністрів України запропоновано внести зміни до Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія).

Ключові слова: антикорупційна політика, Кабінет Міністрів України, Антикорупційна програма, Державна програма, оцінка стану виконання Державної програми.

Статья посвящена научно-теоретическому исследованию места и роли Кабинета Министров Украины в сфере формирования и реализации антикоррупционной политики государства. На основании анализа компетенционных норм выделено такие формы деятельности Правительства в сфере формирования и реализации антикоррупционной политики в Украине, как нормотворческая, правоприменительная, кадровая, учредительная, организационная и контрольная. С целью уточнения компетенции Кабинета Министров Украины предложено внести изменения в Государственную программу по реализации основ государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия).

Ключевые слова: антикоррупционная политика, Кабинет Министров Украины, Антикоррупционная программа, Государственная программа, оценка состояния выполнения Государственной программы.

The article is focused on the scientific and theoretical study of the place and role of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of the formation and realization of anti-corruption policy of the state. Based on the analysis of the competence norms, the author has distinguished the following forms of government activities in the field of the formation and realization of anti-corruption policy in Ukraine: law-making, law-enforcement, personnel, institutional, organizational and control. In order to clarify the competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the author has suggested to amend the State Program on the realization of the principles of the state anti-corruption policy in Ukraine (Anti-Corruption Strategy).

Key words: anti-corruption policy, Cabinet of Ministers of Ukraine, Anti-Corruption Program, State Program, evaluation of the state of executing the State Program.

Вступ. Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції (п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону України про Кабінет Міністрів України) [1]. Основними векторами діяльності Кабінету Міністрів України у сфері запобігання та протидії корупції в Україні є безпосередня реалізація норм Конституції та інших законів України, актів Президента України,

© ДЕМ'ЯНЧУК В.А. – кандидат юридичних наук, доцент, перший проректор університету, професор кафедри кримінального права і правосуддя (Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука)

а також проведення державної політики у правовій сфері [2, с. 96], координація діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Детальний аналіз положень загального і спеціального антикорупційного законодавства дає можливість з'ясувати особливості антикорупційної компетенції Уряду, чітко встановити його роль у боротьбі з цим негативним соціальним явищем. Проблема визначення антикорупційної компетенції Кабінету Міністрів України після реформування відповідної сфери виконавчо-розпорядчої діяльності у наукових колах не досліджувалася, що підкреслює актуальність обраної теми наукового пошуку.

Постановка завдання. Метою статті є пошук та опрацювання окремих положень нормативно-правових актів, що регулюють компетенцію Кабінету Міністрів України у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики.

Результати дослідження. Слід звернути увагу на затверджену Кабінетом Міністрів України Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) (далі – Державної програми) [3]. Зазначене повноваження хоч і є новим для Кабінету Міністрів України, але не виходить за рамки його базової компетенції як вищого органа виконавчої влади з функцією реалізації державної політики у певних сферах. Однак проблема полягає у занадто повільному темпі його реалізації.

Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» (далі – Закон № 1699-VII) доручав Уряду «у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом розробити механізм виконання завдань (програму) щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014–2017 роки» [4]. Але програмний документ набув чинності тільки через півроку, що відобразилося на терміні його дії (2015–2017 роки) й призвело до відкладення процесу реалізації засад державної антикорупційної політики. Через декларативність принципу солідарної відповідальності Уряду та відсутність реального механізму покарання за несвоєчасне виконання парламентських доручень за це ніхто не був покараний.

Вертикаль влади в державі побудована так, що зволікання з прийняттям Державної програми тягне за собою відповідні процеси на рівні міністерств та підпорядкованих ним установ. Наприклад, Антикорупційна програма Міністерства внутрішніх справ України затверджується 28 лютого [5], а створена на її підставі Антикорупційна програма Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України – 31 березня [6]. Отже, спостерігається постійна практика випадіння частини звітного року з охопленого планом періоду.

Зупинимось на такому повноваженні Кабінету Міністрів України, як оцінка стану виконання Державної програми. Ця оцінка проводиться Кабінетом Міністрів України щокварталу за результатами розгляду узагальненої НАЗК інформації та щороку під час розгляду національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. Крім того, оцінка ефективності Програми здійснюється Верховною Радою України під час проведення парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції та затвердження національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. З урахуванням результатів оцінки стану виконання Державної програми остання потребує щорічного перегляду Кабінетом Міністрів України [3]. Але переглядалася вона лише один раз [7].

Зайвий бюрократизм, що полягає у повільному надходженні квартальних звітів «знизу догори», й такий саме повільний зворотній процес їх опрацювання, колегіального розгляду, прийняття тощо призводить до того, що запланована щорічна оцінка стану виконання Державної програми (на прикладі 2016 р.) відкладається на невизначений термін. Несвоєчасне проведення (у нашому випадку – не проведення) оцінки створює суттєві перешкоди для визначення ступеня досягнення очікуваних результатів та загальної ефективності Державної програми, виключає можливість оперативного втручання у процес й усунення деструктивних чинників, що зводять нанівець високу мету цього програмного документа.

Причина проблеми вбачається у тому, що Уряд України вимушений надавати оцінку стану виконання Державної програми з огляду на аналогічну оцінку, що проведена Парламентом. З одного боку, це вбачається логічним, урахуовуючи вищу компетенцію Верховної Ради України у справі формування державної антикорупційної політики, а з іншого – перешкоджає вищому органу виконавчої влади реалізовувати свою функцію з реалізації державної політики у певній сфері. Отже, через несвоєчасне прийняття Верховною Радою України постанови «Про затвердження та оприлюднення проекту щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році» Кабінет Міністрів України не має можливості вчасно підбити підсумки своєї щорічної роботи щодо запобігання та протидії корупції.

Зазначена проблема вирішується шляхом розпаралелювання оціночних повноважень Парламенту та Уряду. Метою прийняття постанови Верховної Ради України «Про затвердження та оприлюднення проекту щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році» є вдосконалення законодавчих інструментів запобігання і протидії корупції та здійснення періодичної оцінки ефективності антикорупційної діяльності та вироблення заходів щодо її удосконалення [8]. Вважаємо за необхідне безпосередньо прописати у проекті Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2018–2020 роки, що оцінка стану виконання Програми проводиться Кабінетом Міністрів України щороку після схвалення проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. Зазначена правка уможливить Кабінет Міністрів України самостійно здійснювати оцінку ефективності антикорупційної діяльності, виробляти заходи щодо її удосконалення й оперативно вводити ці заходи в дію власними регуляторними актами. За Верховною Радою України залишиться її право надати власну оцінку й у разі її розбіжності з оцінкою Кабінету Міністрів України або за необхідності вдосконалення законодавчих інструментів запобігання і протидії корупції здійснити необхідне регулювання.

Завдання і заходи з виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії), а також інструменти для отримання достовірної інформації щодо кількісних та якісних показників корупції вбачаються прогресивними, здатними позитивно вплинути на реальне забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та достатніми для реалізації першого етапу антикорупційної реформи. Позитивно слід оцінити план активного залучення інститутів громадянського суспільства і встановлення нових форм співпраці з громадськістю у формуванні та моніторингу реалізації державної антикорупційної політики. Державна програма детальніше, ніж Закон № 1699-VII, розкриває механізм усунення корупційних чинників у діяльності представницьких органів влади тощо.

Слід зазначити, що саме Кабінет Міністрів України, шляхом затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії), перетворює декларативні принципи та загальні напрями антикорупційної стратегії на реальні заходи (з окресленими термінами виконання та переліком осіб та органів, відповідальних за їх здійснення та координацію). Під час такої діяльності й простежується універсальний статус Уряду як органа, що одночасно формує і реалізує антикорупційну політику держави.

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ст. 117 Конституції України) [9], а також може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині (ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [1]. Після утворення спеціалізованих антикорупційних інституцій хвиля нормотворчості Кабінету Міністрів України зазнала спаду. Майже втративши виключне право законодавчої ініціативи щодо антикорупційного законодавства й зменшивши обсяг власних регуляторних актів, Уряд, однак, посилив свою роль суб'єкта реалізації антикорупційної політики, що принесло тільки користь інтересам держави.

Оптимізація роботи центральних органів державної влади також дещо перекроїла компетенцію Кабінету Міністрів України у сфері формування та реалізації антикорупційної політики. Протягом 2009–2016 рр. у секретаріаті Кабінету Міністрів працював Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики, на якого покладалося виконання завдань щодо формування та забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в органах виконавчої влади. Урядовий уповноважений призначався на посаду та звільнявся з неї Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України та підпорядковувався Кабінетові Міністрів України. З утворенням спеціалізованих антикорупційних органів потреба в зазначеній посаді зникла і її було ліквідовано.

На сьогодні у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України утворено Департамент з питань безпеки, оборони, діяльності органів юстиції та запобігання корупції і Відділ з питань дотримання антикорупційного законодавства [10]. Діяльність першого спрямована на керування зовнішніми процесами, тоді як робота відділу полягає у контролі за дотриманням антикорупційного законодавства в самому Кабінеті Міністрів України.

Аналіз відкритих джерел показує, що Департамент з питань безпеки, оборони, діяльності органів юстиції та запобігання корупції затверджує плани роботи секторів з питань запобігання та виявлення корупції апарату облдержадміністрацій [11], які раніше погоджувалися з Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики [12]. Однак нормативних підстав для цього в Положенні про Секретаріат Кабінету Міністрів України [13] немає. Зазначена компетенція,

можливо, прописана в Положенні про вказаний департамент, однак підтвердити чи спростувати це складно, оскільки згадане положення не публікувалося і не оприлюднювалося на урядовому порталі.

Установча форма діяльності Кабінету Міністрів України полягає у призначенні і звільненні керівників органів виконавчої влади, глав місцевих державних адміністрацій, формуванні урядових робочих органів тощо. Що стосується антикорупційної компетенції, то слід згадати про НАЗК, яке утворюється Кабінетом Міністрів України і підзвітне йому (ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції») [14].

Підзвітність НАЗК полягає у щоквартальному інформуванні Кабінету Міністрів України про стан виконання Державної програми (п. 4 постанови Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 265) [3]. Також сюди можна віднести підготовку НАЗК проекту щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, який подається до Кабінету Міністрів України не пізніше 1 квітня. Кабінет Міністрів України щороку не пізніше 15 квітня розглядає та схвалює проект національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, який протягом десяти робочих днів з дня схвалення направляється до Верховної Ради України (ст. 20 Закону України «Про запобігання корупції») [14].

Контроль за діяльністю НАЗК з боку Кабінету Міністрів України забезпечується через Громадську раду при НАЗК, яка утворюється та формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб на підставі результатів конкурсу. Порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при НАЗК визначається Кабінетом Міністрів України (ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції») [14]. Також Кабінет Міністрів України визначає двох своїх представників до складу Національної ради з питань антикорупційної політики [15].

Що стосується зовнішньої політики, то слід зазначити, що Україна є учасницею низки міжнародних договорів і конвенцій, які мають обов'язковий характер. Кабінет Міністрів України відіграє у цьому не останню роль. Зокрема, виконання міжнародних зобов'язань, взятих Україною в рамках членства в Групі держав проти корупції (ГРЕКО ([англ.](#) GRECO – *The Group of States against Corruption*)), входить у сферу компетенції Кабінету Міністрів України.

Розвиваючи напрями вдосконалення вітчизняного законодавства в аналізованій сфері, Уряд також приділяє особливу увагу співпраці з неурядовими міжнародними організаціями у сфері запобігання та протидії корупції. При Кабінеті Міністрів України функціонує Громадська рада, утворено на постійній основі та забезпечується функціонування Інтернет-ресурсу «Антикорупційний портал» [16, с. 169].

Отже, аналіз правового статусу Кабінету Міністрів України дає підстави вирізнити нормотворчу, правозастосовну, кадрову, установчу, організаційну та контрольну форму діяльності у сфері формування та реалізації антикорупційної політики в Україні.

Висновки. Слід визнати, що реформування державного управління, оптимізація центральних органів виконавчої влади, ухвалення нової антикорупційної стратегії держави та утворення спеціалізованих антикорупційних органів призвело до суттєвого зменшення компетенції Кабінету Міністрів України у досліджуваній сфері та її переорієнтації з формування антикорупційної політики в Україні у бік реалізації останньої. Попри це Кабінет Міністрів України має широку компетенцію в антикорупційній сфері, що простежується в його різноманітних формах діяльності.

У межах нормотворчої форми діяльності Кабінет Міністрів України приймає власні регуляторні акти та має право законодавчої ініціативи, правозастосовна форма полягає у виконанні норм антикорупційного законодавства в рамках своєї основної діяльності, кадрова форма реалізується під час призначення і звільнення керівників органів виконавчої влади, глав місцевих державних адміністрацій. Установча форма реалізується у формуванні урядових робочих органів та НАЗК, призначенні двох представників до складу Національної ради з питань антикорупційної політики; основною організаційною формою роботи Уряду є засідання (чергові та позачергові), на яких розглядаються робочі питання, обговорюється доцільність прийняття регуляторних актів, затверджується підготовлений НАЗК проект національної доповіді про стан справ з корупцією тощо; контрольна форма діяльності переважно простежується під час координації діяльності НАЗК, розгляді проекту національної доповіді про стан справ з корупцією, заслуховуванні звітів.

Виявлена нами неузгодженість компетенції Кабінету Міністрів України полягає у потребі прив'язати час проведення процедури оцінки проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики до часу схвалення цього проекту на засіданні Уряду й усувається

шляхом внесення змін до Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії).

Перспективними для подальших розвідок у цьому напрямі вбачаються дослідження, спрямовані на визначення та законодавче закріплення чітких строків затвердження державними органами (зазначеними у ч. 1 ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції») своїх антикорупційних програм.

Список використаних джерел:

1. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. С. 28. Ст. 222.
2. Пустовіт Ж.М. Актуальні проблеми прав і свобод людини і громадянина в Україні: навч. посіб. К.: КНТ, 2009. 232 с.
3. Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 265. Дата оновлення: 28.08.2015 р. / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF> (дата звернення: 15.01.2018).
4. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 46. С. 3010. Ст. 2047.
5. Про затвердження Антикорупційної програми Міністерства внутрішніх справ України на 2017 рік: наказ МВС України від 28 лютого 2017 р. № 169. URL: https://www.cct.com.ua/2017/28.02.2017_169.htm (дата звернення: 14.01.2018).
6. Про затвердження Антикорупційної програми ДНДІ МВС України на 2017 рік: наказ ДНДІ МВС України від 31.03.2017 р. № 52. URL: http://dndi.mvs.gov.ua/index_html_files/nakaz-anticorr-2017.pdf (дата звернення: 14.01.2018).
7. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки. Картка документа. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/card/265-2015-п (дата звернення: 15.01.2018).
8. Пояснювальна записка до проекту Постанови Верховної Ради України «Про затвердження та оприлюднення проекту щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61979 (дата звернення: 25.01.2018).
9. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Про затвердження структури Секретаріату Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 564. Офіційний вісник України. 2016. № 69. С. 54. Ст. 2333.
11. План роботи сектора з питань запобігання та виявлення корупції апарату Херсонської обласної державної адміністрації на 2018 рік. URL: <http://khoda.gov.ua/protidiya-korupci%25d1%2597-ta-zlochinnosti/> (дата звернення: 06.02.2018).
12. План роботи сектору з питань запобігання та виявлення корупції апарату Чернівецької обласної державної адміністрації на 2016 рік. URL: <http://bukoda.gov.ua/sites/default/files/P/20160120124201564.pdf> (дата звернення: 06.02.2018).
13. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. № 850. Офіційний вісник України. 2009. № 61. С. 92. Ст. 2164.
14. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. С. 3186. Ст. 2056.
15. Про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 14 жовтня 2014 р. № 808/2014. Офіційний вісник України. 2014. № 84. С. 7. Ст. 2370.
16. Дьомін І.А. Адміністративно-правові засади запобігання та протидії корупції міліцією України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07, Національний університет біоресурсів і природокористування України. К., 2010. 212 с.