ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

КРАВЕЦЬ Віталій - кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри теорії, історії та філософії права Національної академії внутрішніх справ
ORCID : https://orcid.org/0000-0002-1911-5241
ТИХОМИРОВ Денис - доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри теорії, історії та філософії права, Національна академія внутрішніх справ
ORCID: 0000-0001-8366-8564
ЧЕХАНЮК Леся - кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5807-928X
УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.1.63

У статті висвітлюється загальнотеоретична характеристика нормативного регулювання діяльності Кабінету Міністрів України (КМУ) у сфері формування й реалізації державної політики як прояву народовладдя в демократичній державі. Основний акцент зроблено на методологічних підходах, які дозволяють авторам здійснювати характеристику компетенції КМУ у певному контексті. Серед основних методологічних підходів, найбільш характерних для дослідження та охарактеризованих у статті, названо герменевтичний, порівняльний, аналітичний та узагальнювальний. Вказується на те, що гармонійне поєднання методологічних підходів відповідно до мети дослідження дозволяє скласти найбільш повну та об'єктивну картину уявлень про явище формування та реалізації державної політики. Вказується й на ту обставину, що у сучасному теоретичному правознавстві склалися різні уявлення щодо наповнення змістом поняття «державна політика». При цьому майже всі автори схиляються до того, що слід виокремлювати спільні риси, такі як діяльнісна природа явища, його можлива типологізація, здатність об'єднуватися у системи вищого рівня – комплексні політики, функціональна спрямованість явища пояснюється його здатністю сприяти створенню та систематизації нормативно-правових актів.

Запропоновано авторське узагальнення державної політики побудоване на визнанні її в якості цілеспрямованої діяльності (бездіяльності) державних інституцій. Зроблено теоретичне припущення, що державна політика призначена для моделювання системи взаємодій суспільних відносин, які є предметом публічного управління. Визнано, що сама політика не здійснює безпосереднього регулятивного впливу на поведінку соціальних суб'єктів, але дозволяє організовувати правовий інструментарій таким чином, що змодельовані комплекси правових засобів успішно можуть виконати роль орієнтиру з відповідними гарантіями та правовими наслідками. При формуванні узагальнень враховано також і ту позицію, що формування (моделювання) є здатністю інтелекту утворювати ідеальні образи, а сама політика є результатом цілеспрямованої творчої діяльності, зумовленої потребами державного управління та інтересами соціальних суб'єктів.

Проаналізовано повноваження КМУ за Конституцією України та Законом «Про Кабінет Міністрів України»: формування політики в економічній, соціальній, правовій та інших сферах; видання постанов, розпоряджень, регуляторних актів; схвалення Програми діяльності КМУ ВРУ. Виокремлено роль Секретаріату КМУ, Національної ради з питань науки і технологій, Офісу реформ.

Ключові слова: державна політика, Кабінет Міністрів України, правове регулювання, формування політики, реалізація політики, юридична техніка, нормативно-правовий акт, Програма діяльності КМУ, допоміжні органи.

Вступ

У сучасних умовах розвитку українського державотворення, коли відбуваються активні трансформації в системі виконавчої влади, особливого значення набуває аналіз нормативно-правової бази формування та реалізації державної політики. Державна політика як ключовий інструмент державного управління характеризується багатовекторністю та множинністю інтерпретацій, що зумовлює необхідність глибокого теоретичного осмислення її сутності, механізмів формування та впровадження. Актуальність теми посилюється викликами, пов'язаними з забезпеченням ефективності діяльності Кабінету Міністрів України (КМУ), особливо в контексті конституційних реформ, європейської інтеграції та подолання наслідків зовнішньої агресії. Недостатня уніфікація підходів до розуміння державної політики в юридичній літературі, а також еволюція повноважень органів виконавчої влади вимагають системного аналізу, аби уникнути суперечностей у практичній реалізації державних рішень і забезпечити узгодженість політики з інтересами суспільства.

Метою статті є аналіз нормативної складової щодо формування та реалізації державної політики Кабінетом Міністрів України та центральними органами виконавчої влади.

Відповідно до поставленої мети сформовано такі **завдання**: здійснити узагальнення щодо розуміння державної політики у зв'язку з її багатовекторністю та множинністю інтерпретацій; проаналізувати нормативно-правові акти та визначити компетенцію Кабінету Міністрів України у сфері формування та реалізації державної політики.

Методологічну основу дослідження становлять методи, що дозволяють отримати обґрунтовані висновки: метод герменевтики для опрацювання текстів нормативних і доктринальних джерел та виявлення сутності наукових позицій; метод порівняння для виявлення спільного та відмінного в повноваженнях КМУ; метод аналізу для розгляду окремих повноважень щодо формування та реалізації державної політики; метод узагальнення для формулювання висновків.

Теоретичну основу дослідження складають наукові праці вітчизняних учених, таких як Е. Е. Алієва, О. Л. Валевський, О. С. Васильєв, М. М. Логунова, І. І. Петренко, В. А. Ребкало, В. В. Тертичка, які присвячені інтерпретації державної політики. Також використано нормативно-правову базу українського законодавства, що регулює діяльність КМУ та ЦОВВ, зокрема Конституцію України, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» та інші акти.

Основний текст

У наявній юридичній літературі питання щодо тлумачення державної політики не знайшло свого одновекторного спрямування у зв'язку з чим інтерпретується з огляду на великий спектр наявних методологічних підходів. Зокрема таких як: діяльнісний та комплексний.

Від так, представники діяльнісного підходу пропонують розглядати державну політику окресленої дефініції в двох варіантах.

О. Л. Валевський, В. А. Ребкало, М. М. Логунова, наприклад, пов'язують державну політику з виключно «активною» діяльністю органів державної влади та вважають, що це «цілеспрямована діяльність органів державної влади з розв'язання суспільних проблем, досягнення і реалізації суспільно значущих цілей розвитку суспільства чи його окремих сфер» [4, с. 4], або «цілеспрямована діяльність органів державної влади для вирішення суспільних проблем, досягнення й реалізації загальнозначущої мети розвитку суспільства або його окремих сфер» [2] чи «відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду щодо урегулювання певної проблеми або предмета розгляду, що здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства» [8].

Інший варіант розуміння представлений в роботах В. А. Ребкало та В. В. Тер-

тичка де державна політика розглядається не тільки як соціально зумовлена і спрямована діяльність, але й бездіяльність органів державної влади, тобто як «відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність (бездіяльність) державних інституцій (органів державної влади), здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства» [7, с. 6].

Такий підхід розуміння державної політики завдає основні орієнтири для пізнання державної політики як певного виду державної діяльності, але й, певною мірою, абстрактним.

Ще одну точку зору в рамках діяльнісного підходу представляє О. С. Васильев, який акцентує увагу не тільки на її цілеспрямованості, стабільності, соціальному призначенні, але й на тому, що вона «формується та здійснюється державними інститутами» [3], тим самим пов'язуючи державну політику як діяльність з іншими видами діяльності, а тому державна політика розглядається в такому випадку, з одного боку, як результат певної діяльності, а з іншого – як те, що здійснюється, реалізується, втілюється, конкретизується в інших видах діяльності. Причому, формування та реалізація державної політики вже не є власне державною політикою, а певною мірою відокремлюється від неї як інші види діяльності і не тільки органів держави, але й інститутів громадянського суспільства, які відрізняються від неї суб'єктами, методами, засобами та іншими властивостями, проте пов'язаність з державною політикою, з одного боку, визначає їх особливості, а з іншого – завдає нові ракурси осмислення державної політики, зокрема як рішення, засоби, стратегії, курси, мета тощо. Зокрема, створює певний методологічний «місток» для виокремлення таких підходів до розуміння державної політики як інструментального, телеологічного, функціонального та інших, але у їх взаємозв'язку з діяльнісним.

Представники комплексного підходу, зокрема, І. І. Петренко та Е. Е. Алієва пропонують розглядати державну політику пов'язуючи її з спорідненими науковими поняттями, що виявляється у поєднанні та комбінуванні різних підходів до її розуміння [9].

У рамках цього підходу державна політика розуміється як діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів і методів, яка передбачає розробку, законодавче закріплення та впровадження державних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою розв'язання нагальних проблем чи задоволення потреб суспільства [1, с. 23–25].

Отже, державна політика створюється (формується) в результаті відповідної державної діяльності як державно-політичного врядування, через яке державна політика проявляється як волевиявлення держави, закріплюється у державно-політичних рішеннях, втілюється в життя (реалізується) через державно-адміністративне управління та інші форми (види) державної діяльності.

Реалізація державної політики здійснюється суб'єктами, основні напрями діяльності яких визначаються такими державно-політичними рішеннями, зокрема суб'єктами державно-адміністративного управління, які приймають в межах своєї компетенції відповідні управлінські рішення, а також суб'єктами, які, реалізуючи їх, здійснюють безпосередню діяльність щодо забезпечення суспільних і державних потреб у певних сферах, надаючи державні послуги, причому не тільки адміністративні.

КМУ як вищий колегіальний орган у системі органів виконавчої влади здійснює виконавчу владу безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, надає своїм рішенням щодо визначення стратегічних напрямів державної політики, її реалізації, юридичної форми підзаконних нормативно-правових актів: постанов, що мають переважно нормативний характер; розпоряджень як актів з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань; регуляторних актів. Серед цих актів особливе значення для формування та реалізації державної політики має

Програма діяльності КМУ, яка визначає на певний період пріоритетні цілі, шляхи їх досягнення та встановлені для кожної цілі ключові показники ефективності й схвалюється ВРУ.

Діяльність КМУ спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності КМУ, схваленої ВРУ, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності (ч. 1 ст. 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [5]).

Відтак, своїм рішенням, прийнятим в межах встановленої компетенції, КМУ надає юридичну форму (ст. 49):

– обов'язкових для виконання постанов як актів нормативного характеру і розпоряджень як актів з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань;

– регуляторних актів, які розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

– пріоритетні цілі, шляхи їх досягнення та встановлені до кожної цілі ключові показники ефективності визначаються Програмою діяльності КМУ, яка базується на узгоджених політичних позиціях і програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та схвалюється ВРУ (ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [5]).

Окрім, закону України «Про Кабінет Міністрів України», діяльність КМУ щодо деяких аспектів формування та реалізації державної політики закріплено у Конституції України, зокрема, у ст. 116, ч. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 20.

Відтак, в межах своїх повноважень уряд України:

1) на основі засад внутрішньої та зовнішньої політики формує державну політику (фінансову, цінову, інвестиційну, структурно-галузеву, податкову, зовнішньоекономічну, соціальну, правову політику; політику у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування та політику в інших сферах), та надає їй юридичної форми постанов і розпоряджень; [5]

2) у сфері забезпечення формування та реалізації державної політики утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші ЦОВВ, спрямовує і координує їхню роботу, здійснює контроль за їхньою діяльністю; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу КМУ; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності та здійснює управління об'єктами державної власності; забезпечує виконання затвердженого ВРУ Державного бюджету України; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України. [5]

Варто наголосити і на тому, що для забезпечення здійснення своїх повноважень КМУ утворює низку органів, зокрема: Секретаріат КМУ, Національну раду України з питань розвитку науки і технологій, Офіс реформ, інші тимчасові консультативні, дорадчі та допоміжні органи. Не вдаючись до всебічного та ґрунтовного аналізу повноважень зазначених структурних підрозділів, закцентуємо свою увагу на їх компетентностях, що безпосередньо пов'язані із державною політикою.

Отже, секретаріат КМУ здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності КМУ через: забезпечення підготовки та проведення засідань КМУ, діяльності Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів України, які не очолюють міністерства; здійснення контролю за своєчасним поданням органами виконавчої влади проєктів законів, проєктів актів КМУ, інших документів для підготовки їх до розгляду КМУ; розгляд і надання відповідей на запити, що надходять до КМУ (ст. 47).

Національна рада України з питань розвитку науки і технологій є постійно діючим консультативно-дорадчим органом, що утворюється при Кабінетові Міністрів України з метою забезпечення ефективної взаємодії представників наукової громадськості, органів виконавчої влади та реального сектору економіки у формуванні та реалізації єдиної державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності, складається з Наукового та Адміністративного комітетів. Має повноваження, що спрямовані на підготовку та подання КМУ пропозицій щодо формування засад державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності, визначення пріоритетів розвитку науки і техніки та заходів з їх реалізації, інтеграції вітчизняної науки у світовий науковий простір та Європейський дослідницький простір з урахуванням національних інтересів і таке інше.

Офіс реформ є постійно діючим консультативно-дорадчим органом КМУ, що утворюється з метою забезпечення на належному рівні організації та координації впровадження реформ, зокрема щодо планування відповідних заходів, проведення моніторингу та аналізу стану їх виконання. Його завданнями є:

- забезпечення на належному рівні організації та координації впровадження реформ; [6]

- підготовка пропозицій щодо плану заходів із впровадження реформ на відповідний рік і механізмів реалізації таких реформ; [6]

- проведення моніторингу стану виконання міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади завдань, передбачених планом заходів; [6]

- проведення аналізу результатів виконання міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади завдань, передбачених планом заходів [6].

У цьому контексті варто акцентувати увагу на тому, що у порівнянні повноважень КМУ, міністрів і міністерств домінуючого значення набувають повноваження щодо формування та забезпечення реалізації державної політики саме уряду, тоді як інші ЦОВВ переважно виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Подібне спостерігається й у призначенні повноважень міністрів як членів Кабінету Міністрів України, що орієнтовані переважно на формування державної політики в одній чи декількох сферах і забезпечення її реалізації через спрямування та координацію діяльності відповідних центральних органів виконавчої влади, і повноважень міністрів як керівників міністерств, спрямованих на організацію діяльності міністерства щодо участі у формуванні, реалізації державної політики.

Таким чином, аналіз повноважень КМУ, його членів та органів у сфері формування та реалізації державної політики в контексті єдності та розподілу державної влади дав змогу зробити наступні висновки.

Висновки

У загальній теорії держави та права державна політика є предметом осмислення лише окремих наукових досліджень, у зв'язку з чим теоретичне розуміння державної політики потребує подальших розвідок у напрямах формування її теоретичного осмислення як поняття загальної теорії держави, так і загальної теорії права, на основі сприйняття загальнонаукового бачення державної політики, з'ясування особливостей її інтерпретації в межах теоретичного державознавства та правознавства.

Кабінет Міністрів України як вищий колегіальний орган у системі органів виконавчої влади здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні

та місцеві органи виконавчої влади, надає своїм рішенням щодо визначення стратегічних напрямів державної політики, її реалізації, юридичної форми підзаконних нормативно-правових актів: постанов, що мають переважно нормативний характер; розпоряджень як актів з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань; регуляторних актів.

Для формування та реалізації державної політики особливе значення має Програма діяльності КМУ, яка визначає на певний період пріоритетні цілі, шляхи їх досягнення та встановлені для кожної цілі ключові показники ефективності, базується на узгоджених політичних позиціях і програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та схвалюється ВРУ.

Література

1. Алієва Е. Е. Безпекова політика Швеції в контексті російської агресії проти Швеції. *Грані*. 2019. Т. 22. № 5. С. 14-24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2019_22_5_4

2. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 9. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626

3. Васильєв О. С. Концептуалізація поняття «державна політика»: сучасне розуміння. *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_7

4. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: навч. посіб. / О. І. Валевський, В. А. Ребкало, М. М. Логунова та ін.; заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. К.: Вид-во УАДУ. 2000. 232 с.

5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII . *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 13. Ст. 222. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18.

6. Про утворення Офісу реформ: Постанова Кабінету Міністрів України № 768 від 11 жовт. 2016 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-2016-%D0%BF (дата звернення: 17.03.2020).

7. Ребкало В. А., Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні. К.: УАДУ. 2002. 80 с.

8. Романов В. Є., Рудік О. М., Брус Т. М. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження. Дніпропетр.: ДРІДУ НАДУ. 2003. 72 с.

9. Тихомиров Д. О. Наукові методологічні підходи до дослідження державної політики в сфері безпеки. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №3. С. 230–235.

DOMESTIC EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF EXECUTIVE BODIES REGARDING THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY.

The article highlights the general theoretical characterization of the regulatory framework for the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of formation and implementation of state policy as a manifestation of popular sovereignty in a democratic state. The main emphasis is placed on methodological approaches that allow characterizing the competence of the CMU in a certain context. Among the main methodological approaches most typical for the study, hermeneutic, comparative, analytical and generalizing are named. It is indicated that a harmonious combination of methodological approaches in accordance with the purpose of the study allows for the most complete and objective picture of the concept of policy formation and implementation. Different ideas regarding the content of the concept of "state policy" have developed in modern theoretical jurisprudence. At the same time, almost all authors agree that common features should be distinguished, such as the activity-based nature of the phenomenon, its possible typologization, the ability to combine into higher-level systems – complex policies, and the functional orientation of the phenomenon is explained by its ability to facilitate the creation and systematization of legal acts.

The author's generalization of state policy is proposed, based on recognizing it as a purposeful activity (inaction) of state institutions. A theoretical assumption is

made that state policy is intended to model a system of interactions of social relations that are the subject of public administration. It is recognized that the policy itself does not have a direct regulatory impact on the behavior of social subjects, but allows organizing the legal instrumentarium in such a way that the modeled complexes of legal means can successfully fulfill the role of a guideline with appropriate guarantees and legal consequences. In forming generalizations, the position is also taken into account that formation (modeling) is the ability of the intellect to form ideal images, and the policy itself is the result of purposeful creative activity caused by the needs of public administration and the interests of social subjects.

The powers of the CMU under the Constitution of Ukraine and the Law "On the Cabinet of Ministers of Ukraine" are analyzed: policy formation in economic, social, legal and other spheres; issuance of resolutions, orders, regulatory acts; approval of the CMU Activity Program by the Verkhovna Rada. The role of the CMU Secretariat, the National Council on Science and Technology, and the Office of Reforms is highlighted. The delimitation is emphasized: CMU – policy formation, central executive bodies – implementation through directorates and departments.

Key words: *state policy, Cabinet of Ministers of Ukraine, policy formation, policy implementation, legal technique, normative legal act, CMU Activity Program, auxiliary bodies.*