

6. Чабанна М. Довіра до політичних інститутів: передумови та наслідки для демократії. *Magisterium*. 2014. Випуск 58. С. 8-14.
7. Sonja Zmerli. Political Trust. Webinar: Regímenes y Políticas de Cohesión Social: Del análisis a la implementación CEPAL, COES 27 August 2021. URL: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentation_sonja_zmerli.pdf.
8. Tom W. G. van der Meer. Political Trust and the «Crisis of Democracy». *Politics*. 2017. 25 January 2017. URL: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-77>.
9. Sedef Turper, Kees Aarts. Political Trust and Sophistication: Taking Measurement Seriously. *Social Indicators Research*. 2015. 20 November. S. 415-434. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11205-015-1182-4>.

УДК 35(075.1)

Олег Лазор

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
доктор наук з державного управління, професор
e-mail: Oleh.Lazor@vspu.edu.ua

Оксана Лазор

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
доктор наук з державного управління, професор
e-mail: Oksana.Lazor@vspu.edu.ua

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ДИСКУРС

У статті сформульовано проблему трансформації сучасної парадигми державного управління, сутність якої полягає у закладенні в основі новоприйнятих стратегій зміни структурно-функціональної ролі міністерств у частині формування (запровадження / забезпечення / вироблення) та реалізації державної політики. Встановлено зміст управлінської категорії «формування та реалізація державної політики» на основі з'ясування теоретико-правових підходів у контексті сучасних трансформацій. З урахуванням світового досвіду представлено існуючі теоретичні моделі формування та реалізації державної політики.

Розкрита сутність статусу міністерства, його структурно-функціональна роль у системі органів державної виконавчої влади, закладена в діючих законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах. З'ясовано зміни, що відбулися у структурі міністерства та у функціональному перерозподілі процесу забезпечення формування та реалізації державної політики. Виявлена підміна сутності понять «формування державної політики» та «забезпечення формування державної політики» у «Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» та новоприйнятих стратегіях реформування державного управління. Такий хибний підхід, викладений у прийнятих документах, які містять сукупність закономірностей, принципів реформування державного управління на сучасному етапі, спричиняє колізію між чинним законодавством та практикою їх втілення.

Зроблено висновок про те, що серед науковців та практиків, авторів стратегій реформування державного управління немає єдиного підходу щодо прерогативи функції формування державної політики у всіх сферах та галузях саме Верховною Радою України як це закладено в засадничих положеннях Конституції України, у зазначених законодавчих та інших підзаконних нормативно-правових актах. Запропоновано внести зміни у положення прийнятої Стратегії реформування державного управління на 2022 – 2025 роки.

Ключові слова: формування державної політики, реалізація державної політики, вироблення державної політики, забезпечення формування державної політики, стратегія реформування державного управління, моделі державної політики.

Oleh Lazor, Oksana Lazor

PUBLIC POLICY MAKING AND IMPLEMENTATION: THEORETICAL AND LEGAL DISCOURSE

The article states the problem of transformation of the modern paradigm of public administration, the nature of which is to lay the foundation for the newly accepted strategies of change of the structural and functional role of ministries in making (establishment / enforcement / development) and implementation of public policy. The nature of the management category «public policy making and implementation» based on clarification of theoretical and legal approaches in the context of modern transformations is revealed. Taking into consideration the world experience, the existing theoretical models of public policy making and implementation are presented.

The nature of the ministry status, its structural and functional role in the system of state executive bodies, which is laid down in the current legislative and by-laws, are revealed. The changes that have taken place in the structure of the ministry and in the functional redistribution of the process of ensuring the public policy making and implementation have been clarified. The substitution of the nature of the concepts «public policy making» and «enforcement of public policy making» in the «Concept of Optimization of the System of Central Executive Bodies» and the newly accepted strategies for public administration reform is revealed. This erroneous approach stated in the accepted documents, which contain a set of laws, principles of public administration reform at the present stage, causes a conflict between current legislation and the practice of their implementation.

It is concluded that there is no consistent approach to the prerogative of public policy making among scholars and practitioners, authors of public administration reform strategies in all spheres and areas by the Verkhovna Rada of Ukraine (Supreme Council of Ukraine) as it is enshrined in the basic provisions of the Constitution of Ukraine, in above-noted legislative and other by-law regulations. It is proposed to amend the provisions of the accepted Public Administration Reform Strategy for 2022-2025.

Key words: public policy making, public policy implementation, public policy development, enforcement of public policy making, strategy for public administration reform, public policy models.

Постановка проблеми. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. за № 831-р. «Деякі питання реформування державного управління України» схвалено «Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки» та затверджено План заходів з її реалізації [16]. Ця Стратегія є продовженням попередньої, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. за № 474-р зі змінами [17], де вперше зафіксовано, що в Україні міністерства *формують* державну політику, а також наголошено на тому, що ця функція буде покладена на новостворені директорати міністерств.

Спробуємо розібратись чи насправді у процесі структурних змін міністерств змінилися їх роль і функції у частині формування (запровадження / забезпечення / вироблення) та реалізації державної політики, а також, максимально дотримуючись положень нормативно-правових актів, з'ясувати відповідність їх чинному законодавству України, розкрити сутність наукових підходів у цій площині.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Багатоаспектність проблематики формування та реалізації державної політики досліджували у своїх наукових, довідкових та навчальних публікаціях чимало науковців: В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Бодров, О. Валевський, В. Воротін, В. Данн, О. Дем'янчук, О. Кілієвич, В. Князев, С. Майстро, В. Ребало, В. Резніков, С. Телешун, В. Тертичка, Ю. Шаров та ін. Вагомий внесок зробили також і відомі зарубіжні учені: Дж. Андерсон, Г. Атаманчук, П. Браун, К. Вайс, М. Вебер, Д. Веймер, М. Говлет, Г. Клейнер, В. Козбаненко, Л. Куїнн, В. Лобанов, М. Мішелетті, Л. Пал, В. Парсонс, Я. Потер,

Г. Райт, Г. Скот, Л.Сморгунов, В. Якунін, Е. Янг та ін., наукові доробки яких присвячені, здебільшого, теоретико-методологічній основі формування та реалізації державної політики.

Російські науковці Л. Сморгунов, А. Альгін, І. Баригін (2006 р.) [3, с. 85, 86] узагальнили вже існуючі на той час моделі формування державної (публічної) політики, кожна з яких акцентує на особливостях певного етапу цього процесу: модель відкритих систем (R. Hoffebert, 1974 р.), модель інституціонального раціонального вибору (E. Ostrom, 1982 р.), модель політичних потоків (J. Kingdom, 1984 р.), модель конкуруючих захищаючих коаліцій (P. Sabatier, 1988 р., 1991 р.) та ін. В залежності від реалізації принципу розподілу влади виокремлені теоретичні моделі вироблення та здійснення державної політики: індивідуалістична, колективістська, патерналістська.

У потужному підручнику «Державна політика» (2014 р.) [4] авторського колективу НАДУ при Президентові України розглянуто актуальні теоретико-методологічні та практичні питання державної політики. Окремий другий розділ видання присвячено формуванню та реалізації державної політики з погляду «змісту, середовища формування й реалізації як цілеорієнтовний процес, що передбачає відповідні витрати» [4, с. 5], а також ознайомлення з інструментарієм аналізу та оцінювання державної політики, починаючи від аналітичних процедур і завершуючи підготовкою аналітичних документів.

Заслуговує уваги сучасне монографічне видання «Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики» (2018 р.), яке підготували вітчизняні науковці: Б. Бернадський, В. Голубь, Л. Гонюкова, В. Козаков, О. Делія, Г. Клешня, Л. Литвинова, Г. Федорова, В. Шахов та ін. У цьому виданні широко представлено: теоретико-методологічні засади аналізу дослідження державної політики, дослідження середовища та процедур державної політики; доказова політика як новий тренд у дослідженні державних політик; європейські практики дослідження державних політик; стратегія та механізми державної політики реформ в Україні. Утім, нормативно-правового аспекту дослідження процесу формування та реалізації державної політики немає.

Отже, поряд із значним теоретико-методологічним масивом, досліджень у правовому вимірі, зокрема у частині кореляції положень законодавчих, нормативно-правових актів та наукових підходів є недостатньо, важливих у період динамічних структурно-функціональних змін, напрацювання та вироблення нових стратегій реформування державного управління.

Мета статті – розкриття сутності управлінської категорії «формування та реалізація державної політики» на основі з'ясування теоретико-правових підходів у контексті сучасних трансформацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Чинний Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (2011 р.) [14] визначає статус міністерства як «центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України» (ст. 6). Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права поширюються на всю територію держави. У ст. 7 цього ж Закону викладено завдання міністерства, які тривалий час не підлягали будь-яким змінам, як органу управління, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, а саме:

- 1) забезпечення нормативно-правового регулювання;
- 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України;
- 4-1) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України.

Саме міністр, відповідно до ст. 18 [4], забезпечує формування державної політики у відповідній сфері та контролює її реалізацію центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується ним.

У положеннях Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [7] (2017 р.) зазначається, що «у міністерств залишається невикористаний великий потенціал до розвитку спроможності з формування державної політики». Водночас у міністерств відсутня якісна система моніторингу та оцінювання ефективності реалізації державної політики, не говорячи про необхідність побудови системи контролінгу у цій сфері. Серед визначених проблемних питань управління та менеджменту, наголошується на незавершеності процесу реформування міністерств, відсутності організаційного розмежування функцій з формування та реалізації державної політики та ін.

З метою удосконалення діяльності центральних органів виконавчої влади у вказаній Концепції [7] зазначено, що діяльність міністерств має бути спрямована, насамперед, на розроблення документів у відповідних сферах державної політики та законопроектів, узяття до уваги пропозицій інших центральних органів виконавчої влади щодо коригування державної політики та вдосконалення чинного законодавства. Натомість, обсяг функцій у частині реалізації державної політики в міністерствах повинен бути мінімальним.

Слідуючи положенням цієї Концепції сьогодні вже створені директорати політики як головні структурні підрозділи апарату міністерства для «забезпечення формування державної політики в усіх сферах, за які міністерство є відповідальним». Основною діяльністю такого директорату має бути забезпечення всього комплексу дій щодо підготовки та впровадження урядових рішень, зокрема аналізу стану справ у сфері політики, консультації із зацікавленими сторонами, аналіз альтернативних варіантів вирішення проблеми політики, вибір оптимального варіанта політики, нормативне забезпечення та моніторинг (контроль) її реалізації – тобто комплекс завдань та функцій, спрямованих на забезпечення формування державної політики. Хоча далі по тексту цієї Концепції можна побачити підміну понять, що зокрема тягне за собою підміну функцій, цінностей, ролі, йдеться про те, що директоратами політики здійснюються функції «із формування політики (нормопроектувальна діяльність та погодження проектів актів з питань, що стосуються компетенції міністерства)». Отже, в одному і тому ж документі є різне тлумачення сутності виконуваних функцій міністерства, їх структурних підрозділів, зокрема і новостворених.

Визначаючи мету Стратегії (2016 р., в редакції 2018 р.), у цьому документі [17] зафіксовано, що «Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо *формування державної політики* у різних сферах можлива за наявності професійної, результативної, ефективної та підзвітної системи центральних органів виконавчої влади». З урахуванням європейських стандартів адміністрування, сформульованих у документі SIGMA «Принципи державного управління», у Стратегії визначено напрями реформування, першим з яких є: «формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості)». Тобто про реалізацію державної політики як головної функції уряду та інших центральних органів державної виконавчої влади не сказано нічого.

Уже в розділі II «Зв'язок Стратегії з іншими стратегічними документами» відмічено, що «Результатом проведення реформи повинно стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (електронне урядування) для *забезпечення формування і реалізації цілісної державної політики...*»

Характеризуючи сучасний стан державного управління у третьому розділі Стратегії зазначено: «Відповідно до законодавства міністерства визначено як органи, відповідальні за формування та реалізацію державної політики, а Кабінет Міністрів України – як орган, який спрямовує, координує та контролює діяльність міністерств. Проте існуючі механізми

спрямування і координації міністерств, так само як і спроможність міністерств до формування політики, потребує вдосконалення».

Аналогічні висновки щодо «оновленої» структурно-функціональної ролі міністерств повторюються й у Стратегії 2021 року: «у результаті проведення реформи у попередні роки оновлено організаційну модель апарату міністерств. Так, відповідно до встановлених єдиних вимог до формування структури апарату міністерств, *формування* політики здійснюється в директоратах, що посилює спроможність міністерств до планування і реалізації реформ» [16]. Уже на початок 2021 року утворено понад 90 таких структур.

Основними очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року є:

- забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу;
- формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, основним завданням якої буде захист інтересів громадян;
- розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які *формують державну політику та успішно її реалізують* для сталого розвитку держави.

Отже, із наведених положень, зафіксованих в означених стратегіях реформування державного управління та схвалених декількома розпорядженнями Кабінету Міністрів України, можна зробити висновок, що «відповідно до законодавства» як зазначено у цих документах, Кабінет Міністрів України, міністерства та їх директорати *формують* державну політику. Таке трактування, на наш погляд, суперечить як чинному законодавству України, так теоретико-методологічним засадам організації та функціонування демократичної влади.

Автори Великого тлумачного словника сучасної української мови [2] роз'яснюють поняття «забезпечувати» так:

- 1) постачаючи щось у достатній кількості, задовольняючи кого-, що-небудь у якихось потребах; надавати кому-небудь достатні матеріальні засоби для існування;
- 2) створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось;
- 3) захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [2, с. 375].

Сутність поняття «формувати» у цьому ж виданні наведено у таких значеннях:

- 1) надавати чому-небудь певної форми, вигляду, завершеності, визначеності;
- 2) виготовляти що-небудь;
- 3) давати існування чому-небудь, створювати, надаючи якоїсь структури, організації форми;
- 4) організовувати, створювати що-небудь (якийсь орган, підрозділ і т. ін.) з певної кількості учасників; визначати, встановлювати, намічати що-небудь;
- 5) складати, розміщуючи в певному порядку [2, с. 1544].

Із наведених тверджень зрозумілою є неоднозначність та відмінність указаних понять, відсутність тотожності в їх сутності.

В Енциклопедичному словнику з державного управління, розкриваючи сутність державної політики, І.В. Розпутенко зазначає, що це «дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності; пропонований курс діяльності уряду для задоволення потреб чи використання можливостей, сформульований із зазначенням очікуваних результатів та їх впливу на наявний стан справ і конкретне розв'язання проблем» [6, с. 144]. Це означає, що кожний орган державної влади із системи має перелік затверджених цілей, напрямів, діяльності, принципів, якими керується у своїй роботі і які взаємоузгоджуються з компетенціями інших владних структур, що є загалом похідними від їх сутності та мають їй відповідати. Дотримуючись принципу поділу влади, виокремлено групи функцій: законодавчі, виконавчо-розпорядчі, судові і контрольно-наглядові [6, с. 744], які сукупно забезпечують функції управління суспільством і державою шляхом формування та реалізації державної політики у будь-якій сфері чи галузі.

Російські науковці [3, с. 88] застерігають про можливість виникнення певних неузгодженостей в теоретичній площині та практичній реалізації державної політики, наголошуючи на підвищенні відповідальності уряду, стверджують, що «Законодавча гілка визначає політичний курс, виконавча – на його основі розробляє і втілює в життя державну політику, судова – виносить рішення щодо спорів, що виникають у зв'язку з ними. Насправді, функції окремих гілок влади не так просто ідентифікувати та розвести між собою. Так, виконавча влада (особливо у парламентських демократіях) нерідко несе значну частку відповідальності за ініціювання та формулювання політичного курсу, навіть якщо офіційно ці функції належать законодавчому органу».

У потужному восьмитомному виданні «Енциклопедія державного управління», попри розкриття сутності різновидів політики (аграрна, соціальна, воєнна, внутрішня, економічна та ін.), не сформульовано сутності понять «політика», «формування чи реалізація політики», «забезпечення формування політики» тощо.

Автори вже згадуваного видання «Державна політика» (2014 р.) стверджують, що «сама держава є головним суб'єктом формування державної політики» [4, с. 19]. В іншому підрозділі видання наголошується, що «Верховна Рада України є одним з основних суб'єктів формування та реалізації правової політики» [4, с. 22]. Така сентенція наводить на думку, що окрім головного законодавчого органу держави, є ще й інші основні суб'єкти формування політики. Разом з цим, автори цього видання аргументують, що «сама уряд як вищий орган у системі органів виконавчої влади *забезпечує реалізацію* єдиної державної правової політики, безперервне та послідовне виконання законодавства, ... організовує діяльність вищих центральних органів виконавчої влади (міністерств, комітетів) у сфері правової політики» [4, с. 22]. Беручи до уваги назву підрозділу «1.5. Механізм і моделі *формування* державної політики», автори вказаного видання послуговуються, натомість, іншою категорією – «*вироблення* державної політики», розглядаючи цей процес як «сукупність стадій, факторів, умов, діяльності суб'єктів політики та груп впливу в процесі вибору стратегічних цілей, а також їх закріплення у відповідних документах (законах, програмах, доктринах тощо)» [4, с. 23].

Деякі науковці, які аналізують процеси формування та реалізації державної політики теж грішать тим, що, на жаль, не розмежовують сутність двох понять: «забезпечення формування» і «формування» державної політики. Наприклад, М.О. Дурман, посилаючись на Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (2014 р.) і наводячи його норму: «Кабінет Міністрів України *забезпечує проведення* державної політики», робить висновок: «таким чином *формування, здійснення та відслідковування* державної регуляторної політики є одним із ключових завдань Кабінету Міністрів України» [5, с. 98]. Розмірковуючи над цим твердженням, доходимо висновку, що поняття «забезпечення формування державної політики» і «формування державної політики» М.О. Дурман не диференціює, а також про те, що у його розумінні – вони ідентичні.

У руслі цих міркувань дотримуємось іншого підходу і детальнішим аналізом законодавства спробуємо підтвердити правильність наших переконань.

У нещодавно прийнятій Стратегії зовнішньополітичної діяльності України, затвердженій указом Президента України від 26.08.2021 р. [15], не зовсім однозначно визначена роль Міністерства закордонних справ. У п. 242 Стратегії Міністерство закордонних справ України координує діяльність державних органів <...> і забезпечує їх необхідною інформацією, розробляє та вносить в усталеному порядку на розгляд Президента України до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших державних органів пропозиції з питань зовнішньополітичної діяльності.

У п. 243 Стратегії фіксується «забезпечення єдності зовнішньополітичного курсу держави передбачає узгодження діяльності, що проводиться державними органами у сфері зовнішньоекономічних зносин із Міністерством закордонних справ України як центрального органу виконавчої влади, *відповідальним за формування та реалізацію* єдиної державної політики у сфері зовнішніх зносин».

Чи дійсно це так, чи відповідають ці твердження про формування державної політики міністерствами законодавству України, де компетенційна перевага надана парламенту у формуванні як уряду – вищого органу виконавчої влади, так і державної політики. Ці питання потребують з'ясування.

Усі найважливіші питання життєдіяльності суспільства регулюються шляхом прийняття Конституції та законів. Державна політика формується, насамперед, шляхом прийняття законів, а вже потім, йде їх виконання – реалізація через прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів, рішень державних органів та органів місцевого самоврядування.

Інша справа – напрацювання рекомендацій щодо формування державної політики, *забезпечення* її формування – тут неодмінна участь і Президента України, і Кабінету Міністрів України, і міністерств, і безумовно, їх директоратів. Це забезпечення проявляється у підготовці законопроектів, проведенні їх експертиз та не тільки, але в подальшому над цими проектами законів працюють народні депутати, комітети та апарат Верховної Ради України, та зрештою схвалюються або ж не отримують відповідної підтримки на сесійному засіданні Верховної Ради України. Законопроекти, схвалені Верховною Радою України, подаються на підпис Президенту та оприлюднюються. Тому, навіть із цих міркувань коректніше стверджувати, що головна роль у формуванні державної політики у парламентсько-президентській республіці Україні належить саме Верховній Раді України, а виконавча влада лише забезпечує цей процес формування та реалізує державну політику.

Наші рефлексивні роздуми підтверджуються нормами Конституції України, законами і підзаконними нормативно-правовими актами. Так норми п. 5 ст. 85 Конституції України гласять: до повноважень Верховної Ради України належать «визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики», а положення п. 3 ст. 116 – «Кабінет Міністрів України забезпечує проведення <...> політики».

Норми ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [13] стверджують, що Кабінет Міністрів України *забезпечує* проведення державної політики у різних сферах і галузях, а норми ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [14], що «міністерства забезпечують формування та реалізацію державної політики». Ці самі норми у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» повторюються у ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 7, ч. 2 ст. 18.

Такі ж норми закладені і в багатьох інших законах і підзаконних актах. Наприклад, ч. 3 ст. 12 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [12] унормовує ці позиції так: Верховна Рада України – «визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики...», Кабінет Міністрів України – «шляхом забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, спрямованої на реалізацію засад такої політики...».

У ст. 17 Закону України «Про зайнятість населення» [11] викладено перелік органів, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення. До них належать: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади у сфері соціальної політики, інші центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада АР Крим та Рада Міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Подібні твердження містить діючий Закон України «Про державну службу» [10]:

- правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, <...> актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що *забезпечує формування* та реалізує державну політику у сфері державної служби (ст. 5);
- система управління державною службою охоплює: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що *забезпечує формування* та реалізує державну політику у сфері державної служби... (п. 1 ст. 12);

- Центральний орган виконавчої влади, що *забезпечує формування* та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах (ст. 13).

Ці самі норми перенесені й у Положення про Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС), затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. за № 500 [9], де у п. 1 чітко зафіксовано, що НАДС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який *забезпечує формування* та реалізує державну політику у сфері державної служби. Ця ж норма прописана й у пп. 1 п. 3, де серед основних завдань Національного агентства України з питань державної служби зазначено «*забезпечення формування і реалізація державної політики*».

Нашу позицію підтверджують І. С. Бондар, В. Г. Горник, С. О. Кравченко, В. В. Кравченко [1, с. 132], які зазначають, що «Верховна Рада України виконує функції вироблення єдиної антикорупційної стратегії, оскільки згідно зі ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить, серед іншого, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики. Конкретніше ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» встановлює, що Верховна Рада України визначає засади антикорупційної політики (антикорупційну стратегію)».

У п. 2 ч. 1 діючого Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2011 р. за № 228 [8] йдеться про те, що міністерство *забезпечує формування* та реалізацію державної правової політики.

Висновки. Отже, серед зазначених законодавчих та інших підзаконних нормативно-правових актів вироблено єдиний підхід щодо прерогативи функції формування державної політики у всіх сферах та галузях саме Верховною Радою України у руслі основних положень Конституції України. Серед науковців єдність такої позиції – відсутня. Автори новоприйнятих стратегій заклали в їх основу хибні положення стосовно структурно-функціональної ролі міністерств у частині формування та реалізації державної політики, змінюючи відповідно парадигму державного управління у частині його реформування.

Сучасна європейська практика державного управління розмежовує функції розроблення та реалізації політики. Тому за умови, коли обидві функції виконуються однією і тією ж гілкою влади, створюється підґрунтя для виникнення потенційного конфлікту інтересів, оскільки політика може бути сформована для відображення інтересів органу, що її впроваджує. Звичайно, центральний орган виконавчої влади, особливо міністерства мають бути залучені до процесу розроблення, тобто забезпечення формування державної політики, але остаточне затвердження будь-яких законопроектів, чи то президентських, чи урядових – прерогатива парламенту.

Якщо ж уряд через міністерства (директорати) самостійно формуватиме державну політику та самостійно її реалізуватиме – це може стати серйозним порушенням системи стримування та противаг між законодавчою та виконавчою гілками влади. Тобто, це означає, що не може один і той самий орган виконавчої влади, навіть основний орган у системі центральних органів виконавчої влади, самостійно визначати собі завдання і, відповідно, їх вирішувати.

Отже, міністерства чи його директорати можуть виробляти, готувати – забезпечувати формування державної політики у певній сфері чи галузі, подавати відповідні пропозиції, законопроекти, але остаточно з основними напрямками формування і розвитку як зовнішньої, так і внутрішньої політики – визначається парламент, тобто Верховна Рада України. Саме такий алгоритм формування державної політики закладено у Конституції України, законах і підзаконних нормативно-правових актах. Відтак, будь-які стратегії, їх сутність повинні чітко відповідати чинному законодавству.

Тому, якщо у стратегіях стверджується «відповідно до законодавства», то це його потрібно виконувати і слідувати нормам Конституції, законів та інших нормативно-правових

актів. В іншому випадку, прийняті стратегії реформування державного управління йдуть у розріз із чинним законодавством.

Сам термін «забезпечити» означає готувати, підготовлювати з урахуванням умов, чинників, способів забезпечення та реалізації цього процесу. Тому у прийнятій Стратегії [16], щоб вона відповідала чинному законодавству, необхідно зробити також поправку і не лише замість «міністерства, директорати міністерств формують державну політику» змінити на «міністерства, директорати міністерств забезпечують формування державної політики», але й наповнити цей процес відповідним змістовим навантаженням.

Список використаних джерел:

1. Бондар І. С., Горник В. Г., Кравченко С. О., Кравченко В. В. Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні. К.: Ліра-К, 2020. 192 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Уклад. гол. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ Перун, 2001. 1440 с.
3. Государственная политика и управление: учебник: в 2 ч. / Л. В. Сморгунов, А. П. Альгин, И. Н. Барыгин [и др.]; под ред. Л. В. Сморгунова. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: РОССПЭН, 2006. 381 с.
4. Державна політика: підручник. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.: НАДУ, 2014. 448 с.
5. Дурман М. О. Деякі аспекти регуляторної діяльності Кабінету Міністрів України. *Держава та регіони*. 2019. № 4 (68). С. 96-103.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
7. Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
8. Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 р. № 228. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
9. Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 р. *Верховна Рада України*. № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
10. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Верховна Рада України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
11. Про зайнятість населення: Закон України від 5 липня 2012 р. № 5067-VI. *Верховна Рада України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
12. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2411 – VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
13. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166 – VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
15. Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 р. «Про Стратегію зовнішньополітичної діяльності України»: Указ Президента України від 26 серпня 2021 р. № 448/2021. *Президент України*. URL: <https://www.president.gov.ua>
16. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
17. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 24 червня 2016 р. № 474-р. *Верховна Рада України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>