

Дерець В. А.

Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ТА ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена дослідженню низки проблем та змін, яких потребує організація і діяльність Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади для успішного проведення реформи державного управління, ефективного функціонування державного апарату в сучасних умовах. Визначено та розкрито напрями законодавчого вирішення окреслених проблем.

Акцентовано увагу на ключовій проблемі діяльності системи органів виконавчої влади, яка полягає в тому, що Кабінет Міністрів України не здійснює стратегічне формування державної політики. А в системі центральних органів виконавчої влади функції формування та реалізації державної політики не розподілені між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.

Зроблено висновок, що доцільно ухвалити новий комплексний Закон України «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади» або внести зміни в чинні закони України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади». Запропоновано удосконалити систему принципів діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, визначивши кожен з них; закріпити терміни та поняття «державна політика», «державна політична посада», «політична відповідальність» тощо; закріпити уточнені сфери державної політики; передбачити функцію та повноваження Кабінету Міністрів України із забезпечення формування державної політики, позбавивши міністерства та інші центральні органи виконавчої влади невласливих функцій, залишивши за міністерствами функцію формування державної політики, а за іншими центральними органами виконавчої влади – функцію реалізації державної політики та утворивши системи міністерств; врегулювати процес формування та реалізації державної політики Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади; визначити повноваження реформованого Секретаріату Кабінету Міністрів України як центру Уряду; удосконалити взаємодію Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України, інститут спрямування та координації діяльності Урядом інших центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів.

Ключові слова: Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, формування державної політики, реалізація державної політики, розвиток законодавства.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку суспільних відносин потребує відповідності йому законодавчого регулювання. Не є виключенням з цього й сфера державного управління, адже ефективне державне управління є основою успішного функціонування всіх сфер та галузей, якими воно здійснюється.

Проблеми, які необхідно вирішити в частині удосконалення організації та діяльності Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, викладені в Стратегії реформування державного управління на 2022-2025 роки, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня

2021 р. № 831-р [5]. Однак, далеко не всі вони вже є вирішеними, хоча дія Стратегії й вичерпується із закінченням 2025 року. Їх подальше розв'язання потребуватиме як оновлення самої Стратегії реформування державного управління на ще один період часу, так і удосконалення законодавчого забезпечення організації та діяльності Уряду, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Щодо частини проблем, їх вирішення першочергово вимагає не лише внесення змін у законодавство, а й перегляду окремих теоретичних підходів. В останні роки виникли й нові проблеми, шляхи розв'язання яких теж потрібно напрацьовувати. Тому варто зупинитися на аналізі

ключових законодавчих змін, яких потребує організація та діяльність Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правові засади організації та діяльності Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади досліджувалися в роботах багатьох українських адміністративістів та конституціоналістів. Увага цим питанням приділялася, зокрема, в працях В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.С. Гошовського, К.П. Данічевої, Д.В. Журавльова, Ю.І. Заплотинської, О.І. Зозулі, І.Б. Коліушка, О.Д. Крупчана, В.В. Цветкова та ін. Наукові напрацювання зазначених авторів слугують підґрунтям для висновків за результатами аналізу наявних теоретичних та практичних проблем. Разом з цим, із змінами у системі центральних органів виконавчої влади, розвитком відповідних суспільних відносин, впливом зовнішніх чинників, які породжують такі зміни чи сприяють їм, виникають нові проблеми, зокрема, практичного характеру, які потребують теоретичного дослідження. Але в науковій літературі вони розглядаються фрагментарно, не дискутуються в повному обсязі, як цього вимагає теорія та практика державного управління, тому єдиний підхід щодо їх вирішення все ще відсутній.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз низки проблем та змін, яких потребує організація і діяльність Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади для успішного проведення реформи державного управління, ефективного функціонування державного апарату в сучасних умовах, а також визначення напрямів їх законодавчого вирішення.

Виклад основного матеріалу. Ключовою проблемою діяльності системи органів виконавчої влади є те, що Кабінет Міністрів України не здійснює стратегічне формування державної політики. Він не розглядається з позиції того, що він є органом забезпечення формування державної політики, а за пострадянською управлінською традицією є виключно органом реалізації законів. У системі центральних органів виконавчої влади функції формування та реалізації державної політики не розподілені між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Такий підхід не забезпечує належне та ефективне реагування державно-управлінської системи на виклики, що постають зараз, та ті, що постануть у післявоєнний період.

Наразі основні завдання Кабінету Міністрів України (ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [2]) продовжують бути орієнтованими на те, що Уряд, як вищий орган у системі органів виконавчої влади, забезпечує реалізацію законів та державної політики, розробленої Верховною Радою України, але не є суб'єктом координації та розробки державної політики. Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [3] міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. По-перше, в Законі відсутнє розмежування «реалізації державної політики» та «виконання окремих функцій з реалізації державної політики». По-друге, міністерства є суб'єктами забезпечення формування політики (йдеться про розробку законопроектів), але не є суб'єктами формування урядової політики та ще не стали фактичним «продовженням» Уряду. А також вони є суб'єктами реалізації державної політики, хоча такими суб'єктами мають бути інші центральні органи виконавчої влади.

В європейських державах, які пройшли шлях адміністративної реформи, урядам притаманна така важлива функція, як забезпечення формування державної політики. Ця функція, поряд з функцією реалізації законів, становить вагомий складову діяльності урядів. Інституційна спроможність державного управління є стрижневою умовою членства в ЄС. Україна, як держава, яка має євроінтеграційні наміри, в сфері державного управління орієнтується на Принципи державного управління SIGMA (2023) [6], які вважаються свого роду «золотим стандартом» державного управління та дотримання яких необхідне для членства. Зазначений документ містить систему принципів і критерії оцінки державного управління, що базуються на основі міжнародних стандартів і вимог, а також кращих практик держав - членів ЄС та держав Організації економічного співробітництва та розвитку. Принципами державного управління SIGMA, зокрема, визначено, що уряд забезпечує стратегічне бачення та лідерство для гнучкого, інноваційного та такого, що постійно вдосконалюється, державного управління, здатного реагувати на нові виклики. В сфері формування та координації політики уряд гарантує, що політика та бюджети узгоджені, ефективно плануються, узгоджуються всім урядом, впроваджуються, контролюються та оцінюються відповідно до чітко визначених цілей політики.

Міністерства розробляють узгоджену державну політику у рамках відкритого процесу, заснованого на широкій участі, спираючись на обґрунтовані факти та аналіз. Тобто, ці принципи є векторами подальшого удосконалення діяльності, зокрема, Кабінету Міністрів України.

Серед проблем законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади» є відсутність правового регулювання процесу формування державної політики в цілому та його етапів – від ідентифікації проблеми, яка потребує вирішення, до аналізу результатів реалізації державної політики та підготовки звіту про стан реалізації державної політики з пропозиціями щодо її продовження, перегляду або скасування. Закони України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади» не закріплюють функцію Уряду забезпечувати розробку державної політики, міністерств – формувати державну політику, як і не містять повноважень для практичного втілення цих функцій.

Вирішити цю проблему можна або внесенням змін у кожен із цих законів, або новим комплексним Законом України «Про Кабінет Міністрів та центральні органи виконавчої влади» [4]. При цьому прийняття комплексного закону вбачається більш раціональним підходом, оскільки дозволить уникнути точкових або фрагментарних та часто не пов'язаних між собою законодавчих змін, забезпечить системний підхід до законодавчого регулювання організації та діяльності Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади, гарантуватиме діяльність міністерств як «продовження» Уряду, визначатиме весь цикл формування державної політики, відповідальних за це суб'єктів та їх повноваження.

Отже, розвиток вітчизняного законодавства про Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, на нашу думку, має ґрунтуватися на тому, що Уряд повинен забезпечувати не лише виконання органами виконавчої влади Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, міжнародних договорів України, а й забезпечувати формування державної політики у відповідних сферах, спрямованої на сталий розвиток України та впровадження необхідних для цього реформ. Міністерства мають стати органами виконавчої влади, які формують державну політику та повинні бути позбавлені невласливої їм функції з її реалізації. Інші центральні органи виконавчої влади мають реалізовувати державну

політику, сформовану міністерствами, та не виконувати функцію формування державної політики. При цьому одним із принципів діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади має й надалі бути принцип єдності державної політики, який можна визначити як формування державної політики на засадах, визначених Верховною Радою України, на основі актів Президента України та забезпечення однакової її реалізації на території держави.

Координувати формування міністерствами державної політики варто Секретаріату Кабінету Міністрів України. Для цього він має «трансформуватися» в центр Уряду з відповідним набором повноважень. Наразі, відповідно до ч. 1 ст. 47 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Секретаріат Кабінету Міністрів України здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України. Якщо в подальшому зберегти таке призначення Секретаріату Кабінету Міністрів України без підсилення його статусу та наголосу на зміні його призначення і повноважень, він не стане спроможним належним чином виконувати функцію координації формування міністерствами державної політики та не зможе сприяти Уряду в його становленні як органу забезпечення формування державної політики.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» визначає загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України через сфери, в яких відбувається вирішення питань державного управління. Ці сфери потребують доповнення, уточнення та конкретизації для того, щоб всі питання, за які має нести відповідальність Уряд, складалі напрями формування ним державної політики. Сфери державної політики (які, в свою чергу, можуть поділятися на підсфери або складові сфер) мають бути на підзаконному рівні розподілені між міністерствами та закріплені за ними. Крім іншого, це сприятиме уникненню дублювання повноважень між міністерствами в процесі формування державної політики. Перелік сфер та підсфер компетенції має бути визначений законом. Таким законом може бути, наприклад, оновлений Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [1], або можуть бути внесені відповідні зміни до законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади» чи підготовлений та ухвалений новий комплексний закон про організацію та діяльність Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади.

Вадами чинних законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади» також є неповний перелік принципів, які є об'єктивно необхідними для діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, а також відсутність визначення кожного з принципів. Перелік принципів діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади варто доповнити такими принципами: сталого розвитку, субсидіарності та децентралізації, ефективності, підзвітності та підконтрольності, відкритості та інклюзивності, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів, раціоналізації.

Наразі для актів Кабінету Міністрів України (постанов та розпоряджень) законодавче регулювання існує. Але за межами системного регулювання компетенційного (статусного) закону про Уряд перебувають інші види документів, які також є формами його діяльності: документи державної політики та стратегічного планування (стратегії, концепції, програми, плани тощо); проекти законів України; висновки щодо законопроектів, ініційованих іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи; проекти актів Президента України; інші документи (заяви, декларації, звернення тощо). Однак, функція забезпечення формування державної політики потребує, щоб закон цілісно визначав увесь перелік урядових документів. Їх можна готувати і передавати на розгляд Кабінету Міністрів України в порядку, передбаченому для підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України.

У законодавстві відсутнє чітке визначення низки термінів, без яких неможливо запровадити та забезпечити дію механізму формування державної політики: державна політика, державна політична посада, політична відповідальність тощо. Удосконалюючи законодавство, варто надати їх визначення.

Потребує вдосконалення правове регулювання взаємодії Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України. Взаємодія між ними здійснюється лише щодо підготовки законопроектів. Законодавчий обов'язок взаємодії Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України щодо документів державної політики, які готуються Кабінетом Міністрів України (напр., концепцій, стратегій тощо), відсутній. Це породжує непорозуміння щодо урядових законопроектів у відповідних парламентських комітетах. Частка законопроектів, які були ініційовані Кабінетом Міністрів України, зокрема, за останні роки, є малою. Хоча саме

Кабінет Міністрів України мав би бути ініціатором законодавчого забезпечення своєї діяльності. Доцільно було б, щоб Кабінет Міністрів України мав право визначити внесений ним законопроект як першочерговий для розгляду Верховною Радою України. Тому є сенс законодавчо закріпити, що міністерства інформують профільні комітети Верховної Ради України про підготовку проектів програмних документів державної політики, проектів концепцій законів України та проектів законів України.

Міністерство та інші центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідного міністра, зараз не утворюють системи міністерства. Це призводить до того, що інші центральні органи виконавчої влади функціонують як органи влади, які намагаються максимально дистанціюватися від міністерства. Однак, оскільки виконання функції реалізації державної політики безпосередньо впливає з функції формування державної політики, доцільно, щоб міністерство, яке формуватиме державну політику, та інші центральні органи виконавчої влади, які реалізуватимуть сформовану міністерством державну політику, утворювали систему такого міністерства. Це також стане на заваді намаганням інших центральних органів виконавчої влади зберегти за собою формування державної політики.

Потребує удосконалення інститут спрямування та координації діяльності Урядом інших центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів. Існуюча зараз модель спрямування та координації Урядом діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів є непослідовною та має нераціональне поєднання надмірної незалежності центральних органів виконавчої влади від міністерств та одночасно надмірного міністерського контролю щодо внутрішніх управлінських питань центральних органів виконавчої влади. Це ускладнює перехід центральних органів виконавчої влади від підзвітності, орієнтованої на процеси, до підзвітності, орієнтованої на результат.

Висновки. Отже, пропонуємо ухвалити новий комплексний Закон України «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади» або внести зміни в чинні закони України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади», в яких: удосконалити систему принципів діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, визначивши кожен

з них; закріпити терміни та поняття «державна політика», «державна політична посада», «політична відповідальність» тощо; закріпити уточнені сфери державної політики; передбачити функцію та повноваження Кабінету Міністрів України із забезпечення формування державної політики, позбавивши міністерства та інші центральні органи виконавчої влади невласливих функцій, залишивши за міністерствами функцію формування державної політики, а за іншими центральними органами виконавчої влади – функцію реалізації державної політики та утворивши системи міністерств; врегулювати процес формування та реалізації державної політики

Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади; визначити повноваження реформованого Секретаріату Кабінету Міністрів України як центру Уряду; удосконалити взаємодію Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України, інститут спрямування та координації діяльності Урядом інших центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів.

Подальше дослідження цих питань полягатиме в зосередженні уваги на кожному з наведених напрямів розвитку законодавства про Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Список літератури:

1. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. Дата оновлення: 30.08.2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> (дата звернення: 12.10.2025).
2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Дата оновлення: 30.08.2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 17.10.2025).
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 30.08.2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 17.10.2025).
4. Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади: проект Закону, підготовлений експертами проекту ЄС «Підтримка комплексної реформи державного управління» EU4PAR спільно з громадською спілкою «Коаліція реанімаційний пакет реформ», Центром політико-правових реформ, Офісом реформ Кабінету Міністрів України. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/08/zakonoproekt-KMUTSOVV_19-08-19.pdf (дата звернення: 12.10.2025).
5. Стратегія реформування державного управління на 2022-2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 17.10.2025).
6. Принципи державного управління SIGMA (2023). URL: https://www.sigmaweb.org/en/publications/2023/11/the-principles-of-public-administration_5e68f805.html

Derets V. A. DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE AND CENTRAL EXECUTIVE AUTHORITIES

The article is devoted to the study of a number of problems and changes that the organization and activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries and other central executive authorities require for the successful implementation of public administration reform and the effective functioning of the state apparatus in modern conditions. The directions of legislative solutions to the outlined problems are identified and disclosed.

Attention is focused on the key problem of the system of executive authorities, which is that the Cabinet of Ministers of Ukraine does not carry out strategic formation of state policy. And in the system of central executive authorities, the functions of formation and implementation of state policy are not distributed between ministries and other central executive authorities.

It was concluded that it is advisable to adopt a new comprehensive Law of Ukraine “On the Cabinet of Ministers of Ukraine and Central Executive Authorities” or to amend the current Laws of Ukraine “On the Cabinet of Ministers of Ukraine” and “On Central Executive Authorities”. It was proposed to improve the system of principles of the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine and central executive authorities, defining each of them; to fix the terms and concepts of “state policy”, “state political position”, “political responsibility”, etc.; to fix specified areas of state policy; to provide for the function and powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine to ensure the formation of state policy, depriving ministries and other central executive authorities of non-specific functions, leaving the function of forming state policy to ministries, and the function of implementing state policy to other central executive authorities, and to create systems of ministries; to regulate the process of forming and implementing state policy by the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries and other central executive authorities; to define the powers of the reformed Secretariat

of the Cabinet of Ministers of Ukraine as the center of the Government; to improve the interaction between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine, the institution of direction and coordination of the activities of the Government of other central executive authorities through the relevant ministers.

Key words: *Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries, other central executive authorities, formation of state policy, implementation of state policy, development of legislation.*

Дата надходження статті: 27.10.2025

Дата прийняття статті: 20.11.2025

Опубліковано: 29.12.2025