

УДК 340.32

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.1.17>

ЮРИДИЧНЕ КОНСТРУЮВАННЯ ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІЙ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

Тихомиров Д.О.,
*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії, історії та філософії права
Національної академії внутрішніх справ
ORCID: 0000-0001-8366-8564*

Старицька О.О.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
науковий співробітник науково-дослідної лабораторії
з проблем державотворення та правозастосування
навчально-наукового інституту права та психології
Національної академії внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-5237-5889*

Тихомиров Д.О., Старицька О.О. Юридичне конструювання поняття державної політики в загальнотеоретичній юриспруденції.

Питання дослідження державної політики ставали предметом наукових пошуків представників багатьох галузей наукових знань, у тому числі правових. При цьому, проблема щодо юридичного конструювання поняття державної політики все ще залишається дискусійним і потребує ґрунтовнішого розкриття. Саме тому, метою статті авторами визначено комплексний аналіз юридичного конструювання поняття державної політики з точки зору загальної теорії права. Для досягнення поставленої мети науковцями було визначено низку відповідних завдань, а саме: здійснити аналіз наявних доктринальних підходів до визначення понять політики та державної політики; охарактеризувати варіативність нормативних визначень державної політики на основі чинного законодавства України; виявити компоненти юридичної конструкції державної політики, що впливають на процес її формування та подальшого фактичного втілення у життя. Відповідно у статті проаналізовано наявні визначення поняття політики, де виявлено, що частина авторів в основу його тлумачення заклали конструкцію державного регулювання. Також досліджено поняття державної політики, де було виокремлено три наукові підходи щодо його інтерпретації (перший – провідна роль належить державі; другий – провідна роль належить суспільству; третій – комбінований, відповідно до якого пріоритетним фактором визначено державне регулювання в контексті забезпечення потреб та інтересів соціальних суб'єктів). Окремо авторами акцентовано увагу на наявності множинності нормативного конструювання поняття державної політики засобами чинного законодавства, в основу класифікації яких було закладено критерій сфери суспільного життя, зокрема, було проаналізовано сфери культури, митної, морської та регіональної справи, політичної діяльності, а також сферу технічної політики в агропромисловому комплексі, сферу регуляторної політики у галузі господарської діяльності. Визначено, що на процес конструювання та подальшої реалізації державної політики впливають різні її складові елементи, а саме: суб'єктний склад (в тому числі інституції публічного та приватного права), нормативна база (що передбачає можливість її формування та подальшої реалізації) та матеріальне забезпечення, за наявності якого відбувається досягнення сконструйованої у законодавстві мети державної політики.

Ключові слова: політика, юридична конструкція, державна політика, конструювання, структура державної політики, сфери державної політики.

Tikhomirov D.O., Starytska O.O. Legal constructing of state policy concept in general theoretical jurisprudence.

The issues of state policy research became the subject of scientific research by representatives of many branches of scientific knowledge, including legal ones. At the same time, the issue of the legal construction of the concept of state policy is still controversial and requires a more thorough disclosure. For this reason, the purpose of the article is to provide a complex analysis of the legal construction of the concept of state policy from the perspective of the general theory of law. To achieve this goal, the researchers have identified a number of relevant tasks, namely: to analyse the existing doctrinal approaches to the definition of the concepts of politics and state policy; to characterise the variability of normative definitions of state policy based on current Ukrainian legislation; to identify the components of the legal structure of state policy which are affect to the process of its formation and further actual realization. Accordingly, in the article the author has analysed the existing definitions of the concept of policy, and found that some authors have based their interpretation on the construction of state regulation. The author examines the concept of state policy and distinguishes three scientific approaches to its interpretation (the first – the leading role belongs to the state; the second – the leading role belongs to society; the third – combined, according to which the priority components are determined by the factor of state regulation in the context of ensuring the needs and interests of social subjects). Separately, the authors focus on the existence of a variety of normative construction of the concept of state policy under the current legislation, the classification of which was based on the criterion of the sphere of social life, in particular, the authors analyzed the spheres of culture, customs, maritime and regional affairs, technical policy in the agro-industrial complex, and regulatory policy in the field of economic activity. It is determined that the process of constructing and further realisation of the state policy is influenced by its various constituent elements, namely: the subject composition (including public and private law institutions), the regulatory framework (which provides for the possibility of its formation and further realisation) and the material support which helps to achieve the goal of the state policy set out in legislation.

Key words: policy, legal construction, state policy, construction, structure of state policy, areas of state policy.

Постановка проблеми. Суспільство весь час перебуває у процесі трансформації, що зумовлює формування та розвиток нових сфер його існування, а відповідно й належну державну підтримку всіх процесів інституалізації. Не перебуваючи осторонь таких процесів, держава здійснює відповідне регулювання суспільних відносин шляхом конструювання та реалізації державної політики, однак у процесі такої діяльності виникає низка логічних питань, що потребують свого вирішення. Зокрема, до таких відносять питання щодо самої інтерпретації поняття державної політики, особливо з огляду на виокремлення її видів та специфіку подальшої реалізації. При цьому, окрім інтерпретаційної проблематики, актуальними є аспекти щодо висвітлення характеристик суб'єктного складу державної політики, її нормативного підґрунтя та зовнішнього виразу (формалізації), особливостей матеріального забезпечення у процесі подальшого втілення.

Стан опрацювання проблематики. Слід відзначити, що в останні роки питання державної політики стає дедалі актуальнішими і не тільки у межах загальнотеоретичного правознавства. Все частіше у юридичних наукових колах з'являються напрацювання, присвячені окремим аспектам вивчення явища державної політики. Зокрема, виокремлюються здобутки таких авторів як: І.В. Арістова, В.І. Борисов, П.М. Рабінович, Н.М. Пархоменко, В.М. Селіванов, О.В. Скрипнюк, В.Я. Тацій та деяких інших. При цьому, не зважаючи на різноаспектний характер їх дослідження дискусійними залишаються питання щодо особливостей юридичного конструювання цього явища, його структурних елементів, визначення сфер використання, що безпосередньо впливають як на сам процес формування державної політики, так і на подальшу її реалізацію.

Саме тому **метою цієї статті** є комплексний аналіз юридичного конструювання поняття державної політики з точки зору загальної теорії права. Для досягнення поставленої мети вбачається за доцільне вирішити такі **завдання**: проаналізувати наявні доктринальні підходи до розуміння явищ політики та державної політики; охарактеризувати нормативно-закріплені поняття державної політики в чинному законодавстві України; визначити структурні елементи загальної конструкції поняття державної політики, що впливають на її формування та реалізацію.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж перейти до ґрунтовного розкриття такого правового явища, як «державна політика», а особливо питання щодо її конструювання, варто здійснити аналіз самого феномену політики, що у перспективі надасть змогу детальніше підійти до осмислення її з точки зору процесу державотворення.

На наше переконання, логічним видається опрацювання будь-якого явища розпочинати із аналізу його етимологічного значення за допомогою словникової джерельної бази. Відтак, у вітчизняній правовій енциклопедичній літературі цей термін пропонують розуміти як систему цілей і засобів їх досягнення певної держави у сфері внутрішнього та зовнішнього життя [1, с. 672]; сферу суспільної життєдіяльності, що пов'язана зі здійсненням публічної влади й участю населення в управлінні державними справами; специфічну діяльність, спрямовану на управління суспільством [2, с. 108].

Натомість, у закордонних енциклопедичних виданнях (наприклад, у Кембріджському словнику) під політикою розглядають набір ідей або план дій у певних ситуаціях, офіційно узгоджений групою людей, бізнес-організацією, урядом або політичною партією; договір зі страховою компанією щодо майбутнього страхування від певних ризиків, або документ, який це підтверджує [3].

Якщо ж звернутися до представників правової науки, то політика, як зазначає українська авторка Н.В. Коршунова, тлумачиться як «сфера взаємодії між різними соціальними групами, партіями, націями, народами, державою, владою, населенням, громадянами та їх об'єднаннями» [4, с. 76]. На противагу цьому визначенню представники зарубіжного правознавства (І. Меню та Ж.-К. Тоніг) дещо звужують обсяг змісту у визначенні політики, вказуючи, що її можна розуміти як діяльність органів державної влади у суспільстві [5].

Таким чином, порівнюючи запропоновані вище визначення можемо вказати на те, що авторами було обрано різні підходи щодо змістовного конструювання цього явища, де інколи в основу його розуміння закладено юридичну конструкцію державного регулювання, що на наше переконання, не є цілковито правильним з огляду на предмет та суб'єктний склад її формування та реалізації.

Переходячи безпосередньо до питання державної політики та її конструювання, варто зазначити, що нині, у науковій юридичній царині існує багато визначень, що акцентують увагу на різних аспектах політичного процесу, спонукаючи замислитися над додатковими питаннями, зокрема щодо сфери її функціонування. Однак, розберемось із усім поступово і почнемо із визначення самого поняття державної політики.

Аналізуючи наявні наукові погляди, предметом дослідження яких є державна політика, варто відмітити, що усі визначення цього явища можна поділити на декілька підходів: де провідна роль належить державі; де увага акцентується на ролі суспільства та комбінований. Відтак, до представників першого підходу можна віднести П. Кейрні, який пропонує розуміти державну політику як сукупності дій уряду, від «сигналів» про наміри до кінцевих результатів [6]. Дещо ширше за змістом визначення надають представники американського Центру громадянської освіти, а саме: державна політика – це те, що уряд (будь-який державний службовець, який впливає на державну політику або визначає її, включно з керівництвом шкіл, членами міських рад, керівниками округів тощо) робить або не робить щодо проблеми, яка постає перед ним для розгляду та можливих дій [7]. Дещо спірним, на наш погляд, видається позиція О.В. Лаврук, де автор визначає державну політику як «безперервний циклічний процес сформований владними структурами, котрий включає сукупність послідовних дій, взаємодію різних взаємопов'язаних елементів і інституцій з притаманними їм функціями й засобами досягнення кінцевих результатів (схвалення політики)» [8, с. 258]. Відтак, навряд чи кінцевим результатом має бути виключно схвалення політики або відповідного акту, оскільки фактично втрачається її ефективність у вигляді реалізованості і задоволеності суспільства.

Наукові позиції, що можна віднести до другого підходу можна прослідкувати у роботах В.І. Андрияш, де автор пропонує під цим поняттям розуміти найліпший синтез об'єктивних перспектив соціального розвитку і суб'єктивних суджень людей про власні інтереси в суспільстві [9]. Варто також звернути увагу на наукові здобутки І. Кресіної, М. Крафта, Н. Оніщенко, О. Скрипнюка, В. Тертичка, де пропонується розглядати державну політику в розрізі реалізації планомірних дій з приводу вирішення конкретних проблем соціуму, групи або конкретних осіб [10, с. 205].

До представників третього (комбінованого) підходу розуміння державної політики можна віднести таких авторів як: Н.В. Коршунова, А.І. Лига та Д.О. Тихомиров. Зокрема, на переконання Н.В. Коршунової термін «державна політика» варто розглядати як «...цілеспрямовану, порівняно

стабільну, свідомо-вольову форму діяльності держави або інших уповноважених нею суб'єктів, що за допомогою спеціальних засобів, методів і процедур спрямована на розроблення стратегічного курсу розвитку найважливіших сфер життєдіяльності суспільства і тактичного управління ними з метою найоптимальнішого узгодження інтересів соціальних суб'єктів» [4, с. 141].

Слушним також є бачення А.І. Лиги, де автор зазначає, що «державна політика – це системна діяльність держави з виявлення суспільного інтересу та забезпечення досягнення суспільно-політичної згоди у приватних та публічних складових такого інтересу, який і визначає принципи, цілі та пріоритетні завдання, для реалізації соціально-справедливого, системного, цілеспрямованого, взаємопов'язаного, циклічного та безперервного процесу, що у взаємодії та синтезі діяльності державних та суспільних інституцій на всіх етапах формування та реалізації політики, досягає суспільно потрібного результату» [11, с. 195].

Дещо схоже визначення надає Д.О. Тихомиров, розглядаючи цей термін як один із варіантів результатів соціальної діяльності (в основному здійснюваний державними органами чи їх представниками у відповідності до чітко встановленої процедури), цілеспрямованої на закріплення стратегічних засад реалізації діяльності держави у різних сферах суспільного життя [10, с. 206].

Таким чином, у основі зазначених підходів знаходиться діяльність держави, що покликана забезпечувати задоволення різних соціальних інтересів.

Окрему увагу привертають визначення деяких видів державної політики, закріплені нормативно у чинному законодавстві, що конструктивно відрізняються одне від одного. Це можна пояснити тим, що зазначені нижче нормативні конструкції державної політики сформувалися історично за критерієм сфер суспільного життя та виходячи із напрямів державної діяльності, в яких держава, як владна інституція, на відомчих засадах здійснювала за участю фахівців конкретного напрямку правове регулювання (агропромисловий комплекс, морські перевезення, господарська діяльність тощо). Саме залучення висококваліфікованих фахівців галузі до законопроектних робіт дозволив фахово сконструювати ту чи іншу модель державної політики відповідно до сфери управління з урахуванням всього комплексу особливостей та потреб її функціонування.

Звідси і різні підходи та плюралізм думок щодо ролі держави у тій чи іншій сфері. Відмінними є конструкції регулятивного типу правового впливу на суспільні відносини: від загальної заборони до загального дозволу тощо. Так, наприклад, у нормативному викладі поняття державної політики представлено у наступних варіантах:

- державна регіональна політика – система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [12, ст. 1].
- державна політика у сфері культури – нормативно-правова, регуляторна (адміністративна, економічна, фінансова) та публічна діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямована на забезпечення культурних потреб громадян відповідно до пріоритетів суспільного розвитку [13, ст. 1].
- державна митна політика – це система принципів та напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки. Державна митна політика є складовою частиною державної економічної політики [14, ст. 5].
- державна морська політика – система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, спрямованих на реалізацію національних інтересів на морі [15].
- державна технічна політика в агропромисловому комплексі – цілеспрямована законодавчо оформлена система організаційно-економічних і правових заходів, які здійснюються органами виконавчої влади для формування взаємопов'язаних процесів створення, випробування, виробництва, реалізації, використання та обслуговування технічних засобів, наукового, інформаційного і кадрового забезпечення агропромислового комплексу [16, ст. 1].
- державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності (далі – державна регуляторна політика) – напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового

регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [17, ст. 1].

Таким чином, можемо констатувати, що юридичне конструювання державної політики – досить складний процес, що складається з алгоритму дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Відповідно така діяльність має бути виражена у стратегічних планах, законах та моделях поведінки, сформованих державним апаратом. У такому випадку, цілком логічним постають питання щодо складових компонентів державної політики, що служать підґрунтям для можливості проведення процедур із її забезпечення.

Підтримуючи наукове бачення О.В. Лаврука, можемо зауважити, що до юридичної конструкції структури державної політики, що впливає і на її створення і на реалізацію належать:

- суб'єктний склад, до якого можна віднести окремо ті інституції, яким надано повноваження щодо формування політики (включаючи органи державної влади, політичні партії, громадські організації, хоча останні приймають у цьому участь досить факультативно) та ті, що покликані її безпосередньо втілювати у життя (представники публічного та приватного права), при цьому, у деяких випадках і перші, і другі можуть бути представлені однією і тією особою, особливо, якщо це стосується державного сектору;
- нормативна база у якій надано можливість суб'єктам здійснювати певну діяльність (створення та реалізація концепції державної політики) та безпосередньо сама конструкція державної політики, що викладена у нормативно-правовому акті (положення, стратегії, концепції, державні програми тощо);
- матеріальне забезпечення різного роду (технічне, інформаційне, фінансове тощо) за допомогою якого конструється та досягається поставлена мета державної політики [8, с. 256-257].

При цьому, варто також звернути увагу і на рівні державної політики (наприклад, міжнародний, загальнодержавний, регіональний, місцевий, локальний), оскільки у процесі її конструювання та подальшої реалізації можливі видозміни у структурних елементах, що віддзеркалюється на ефективності досягнення бажаного результату.

Таким чином, можемо дійти **висновку**, що у сучасній як вітчизняній, так і зарубіжній науковій літературі термін «політика» носить дискусійний характер, в залежності від того, що закладено в основу конструкції розуміння цього явища (наприклад, пріоритет державного регулювання). Щодо питання інтерпретації поняття «державна політика», то на основі наявних визначень, можна виокремити три підходи до її сприйняття: де провідна роль належить державі; де увага акцентується на ролі суспільства та комбінований, автори якого у процесі конструювання власного визначення поєднують державне регулювання із інтересами суспільства.

Окремо наголошено на існуванні варіативності нормативного конструювання поняття державної політики в залежності від особливостей та регулятивних потреб соціальної сфери її реалізації. Зокрема, було розглянуто змістовне наповнення таких визначень як: державна регіональна політика, державна політика у сфері культури, державна митна політика, державна морська політика, державна технічна політика в агропромисловому комплексі, державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності.

Встановлено, що на процес формування та реалізацію державної політики вагомий вплив здійснюють різні складові елементи загальної конструкції її структури до яких відносять: суб'єктний склад (інституції публічного та приватного права), нормативна база (що передбачає можливість її конструювання та подальшої реалізації) та матеріальне забезпечення за сприянням якого конструється та досягається поставлена мета державної політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ: Юрид. думка, 2012. 1020 с.
2. Словник юридичних термінів / уклад.: А.П. Мозоль, Н.І. Мозоль, Л.Г. Юрковська. Київ: МП Леся, 2014. 192 с.

3. Policy. Cambridge dictionary. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/policy> (дата звернення: 27.01.2025).
4. Коршунова Н.В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2018. 240 с.
5. Yves Meny e Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Parigi, Presses Universitaires de France, 1989 (trad. it. *Le politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1991, pp. 339, L. 32.000).
6. Cairney Paul. Policy in 500 Words: what is public policy and why does it matter? 2016. <https://paulcairney.wordpress.com/2016/04/28/policy-in-500-words-what-is-public-policy-and-why-does-it-matter/> (дата звернення: 27.01.2025).
7. What Is Public Policy? The Center for Civic Education. <https://www.civiced.org/project-citizen/what-is-public-policy> (дата звернення: 27.01. 2025).
8. Лаврук О.В. Сутність поняття державної політики. *Університетські наукові записки*. 2018. № 3-4. С. 254–263.
9. 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> (дата звернення: 27.01.2025).
10. Тихомиров Д.О. Співвідношення категорій державної діяльності, державного управління та державної політики у правових дослідженнях безпекової проблематики. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 5. С. 201–207.
11. Лига А.І. Правові засади державної політики у сфері захисту прав споживачів. *Juridical scientific and electronic journal*. 2023. № 8. С. 191–196.
12. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 27.01.2025).
13. Про культуру: Закон України від 14 грудня 2010 року № 2778-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text> (дата звернення: 27.01.2025).
14. Митний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> (дата звернення: 27.01.2025).
15. Морська доктрина України на період до 2035 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 р. № 1307 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1307-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення: 27.01.2025).
16. Про систему інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу України : Закон України від 5 жовтня 2006 року № 229-V / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/229-16#Text> (дата звернення: 27.01.2025).
17. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 27.01.2025).