

УДК 340

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i87.2816>*Н. П. Харченко*

## **ВИДИ СТРАТЕГІЧНИХ ПРАВОВИХ АКТІВ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ**

Стратегічні правові акти є новим та нерозробленим предметом загальнотеоретичної науки, попри давню практику створення, ухвалення та застосування вищими вітчизняними та закордонними державними органами. Нині вони посідають значне місце в упорядкуванні суспільних відносин у різних сферах життєдіяльності суспільства та функціонування державних інституцій. Навіть є базисом для створення багатьох магістральних нормативно-правових актів України. Таку тенденцію також спостерігають й інші науковці та зауважують, що «<...> за останнє десятиліття з'явилося безліч документів нетипової правової природи – концепції, доктрини, програми, прогнози розвитку <...>» [1, с. 5].

Попри їхню важливу роль в упорядкуванні суспільних відносин варто визнати недостатній рівень дослідження та формулювання чітких наукових поглядів щодо визначення правової природи, доктринальної дефініції, ознак, специфіки стратегічних актів як виду нормативно-правового акта, так і розкриття їх класифікації й аргументованих критеріїв для диференціації.

Отже, наукова невизначеність та неоднозначність у наукових колах щодо таких питань, як значення та роль стратегічних актів у вітчизняному законодавстві, їхнє місце в ієрархії нормативно-правових актів України, зумовили актуальність написання цієї наукової статті.

Метою написання даної наукової статті є окреслення загальнотеоретичних засад класифікації стратегічних актів у вітчизняній юридичній доктрині для більш ґрунтовного окреслення їхньої правової природи в системі законодавства України. Тому автором поставлені такі завдання: розкрити особливості стратегічних правових актів у системі законодавства України; дослідити наукові позиції щодо класифікації правових актів, зокрема й стратегічних; запропонувати авторське бачення класифікації стратегічних правових актів.

Як ми вже зазначали, класифікація стратегічних правових актів як предмет дослідження є нерозробленим питанням на рівні загальнотеоретичної науки. Однак вагоме значення для розуміння цієї проблематики мають праці С. Гусарева, А. Завального, Ю. Максименко, О. Мінченко, М. Пендюри, О. Тихомирова, О. Тюріної та інших.

Тривалий час стратегічні правові акти були насамперед частиною правового регулювання суспільних відносин у сфері національної безпеки України. Однак у жодному з нормативно-правових актів не було нормативно визначено перелік стратегічних актів. Лише з ухваленням нової редакції Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. було визначено деякі види стратегічних правових актів, а також порядок розроблення, ухвалення та зміст деяких

видів стратегій. Хоча забезпечення реалізації державної політики у сферах національної безпеки й оборони здійснюється шляхом розроблення не лише стратегій, а й інших стратегічних актів: концепцій, програм, планів розвитку органів сектора безпеки і оборони (ст. 25) [3].

Нині стратегічні правові акти не лише важлива частина національно-безпекового законодавства, а й вагомий інструмент правової політики в інших сферах. Однак і досі їх перелік, особливості й ієрархія не визначені в жодному нормативно-правовому акті, а також у відповідних законопроектах. І навіть щорічне збільшення кількості стратегічних правових актів у вітчизняному законодавстві не сприяє активізації правотворців щодо усунення цієї прогалини у праві. Ситуація ускладнюється також тим, що відсутні широкі наукові дискусії у вітчизняній правовій доктрині щодо цього.

Отже, з метою розкриття питання класифікації стратегічних правових актів уважаємо за необхідне окреслити концептуальні засади, що зумовлюють авторське бачення їх місця й значення у правовій доктрині та вітчизняній системі законодавства. Зокрема, стратегічні акти:

1) є самостійною правовою категорією та предметом дослідження загальнотеоретичної науки, а також важливим елементом системи законодавства України;

2) є особливими, нетиповими, нетрадиційними правовими актами, а також засобами правового регулювання;

3) здебільшого є взаємопов'язаними та взаємозалежними один з одним, оскільки кожен із них виконує різні ролі у правовому регулюванні суспільних відносин;

4) детермінують розроблення й ухвалення нових як стратегічних, так і «класичних» нормативно-правових актів;

5) переважно ухвалюються «пакетом» від загального стратегічного правового акта, де закріплюються концептуальні засади правового регулювання тієї чи іншої сфери суспільних відносин, мета, напрями, завдання державного та суспільного розвитку (основи державної політики, доктрина, концепція, щорічні послання тощо), до «конкретизуючих» правових актів, де визначаються механізм, процедура та строки реалізації концептуальних положень (стратегія, програма, план дій тощо);

6) не мають нормативно уніфікованої ієрархії, однак найбільш розповсюдженими є такі моделі взаємозв'язку:

– Доктрина → Концепція → Стратегія → Програма → План (А. Баровська) [4];

– Концепція → Доктрина → Стратегія → Програма (Г. Ситник) [5];

– Стратегія → Концепція → Доктрина → Програма (А. Кузьменко) [6];

– Концепція → Стратегія → Доктрини → Програми (В. Ліпкан) [7];

– Доктрина → Стратегія → Програми → Плани (Н. Харченко) [8; 9] тощо;

7) не впливають на виникнення суб'єктивних прав, не накладають юридичних обов'язків, не визначають заходів юридичної відповідальності, не змінюють правового статусу суб'єктів і не є підставою для виникнення, зміни або припинення правовідносин, але ухвалюються відповідно до законодавства, на підставі тих норм і принципів правотворчості, які використовуються під час ухвалення всіх «кла-

сичних» нормативно-правових актів, а також у межах компетенції суб'єктів правотворчості, зокрема й вищих органів державної влади;

8) не мають науково узгодженої юридичної категорії та легальної дефініції, що сприяє плюралізму наукових підходів щодо назви таких актів («доктринальні акти», «програмні документи», «концептуальні акти», «акти програмно-директивного характеру», «квазінормативні акти», «стратегічні правові акти», «стратегічні акти»);

9) характеризуються часто-густо невідповідністю назви стратегічного правового акта змісту правових норм, які містяться в ньому, тобто не враховуються особливості та мета конкретного стратегічного правового акта, а також підпорядкованість між різними стратегічними актами, адже, попри назву нормативно-правового акта, стратегічний акт має насамперед визначати напрями, цілі, завдання державного чи суспільного розвитку в конкретній сфері;

10) здебільшого відповідальними за реалізацією стратегічних правових актів є ті органи державної влади, які їх не ухвалювали (наприклад, Кабінет Міністрів України має забезпечувати реалізацію норм загальнодержавних програм, ухвалених Верховною Радою України, чи щорічні послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України» тощо).

Незважаючи на динаміку ухвалення різноманітних стратегічних актів у вітчизняній системі законодавства, а також наявність окремих проєктів нормативно-правових актів, спрямованих на встановлення єдиних та узгоджених правил розроблення, ухвалення, чіткої класифікації та ієрархії стратегічних правових актів, дана прогалина в законодавстві актуальна й донині.

Класифікація нормативно-правових актів відображена у значній кількості наукових загальнотеоретичних робіт, на відміну від класифікації стратегічних правових актів. Здебільшого науковці дають характеристику різним стратегічним правовим актам, групують їх лише за одним критерієм – назвою стратегічного правового акта, класифікують їх на доктрини, стратегії, концепції, програми, плани тощо.

У зв'язку із чим важлива класифікація, запропонована І. Берназюк, хоча і стосується суто стратегічних актів Верховної Ради України. Так, дослідниця вважає, що стратегічні акти Верховної Ради України «<...> доцільно класифікувати за джерелом закріплення на: 1) акти, які визначені в Конституції України (коаліційна угода, засади, основи); 2) акти, визначені в законах України (декларації, заяви, звернення); 3) акти, правовий статус яких не визначений конституційним законодавством України (стратегії, концепції), а також спеціальні акти, ухвалені спільно з іншими суб'єктами владних повноважень (наприклад, Універсал національної єдності)» [14, с. 158].

Екстраполюючи вищезазначені положення на предмет дослідження, а також з урахуванням виокремлених особливостей стратегічних правових актів як виду нормативно-правових актів, вважаємо за можливе запропонувати таку їх класифікацію:

1) за суб'єктами створення: стратегічні правові акти Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування тощо;

- 2) за формою закріплення: закони, укази, постанови, накази тощо;
- 3) за територією дії: загальні, обов'язкові для виконання на всій території держави; відомчі, норми яких поширюються на організації та осіб, що перебувають у системі службового підпорядкування відповідного міністерства, відомства; місцеві, дія яких обмежується територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- 4) за часом дії: постійні, тимчасові;
- 5) за простором: екстериторіальні та територіальні;
- 6) за строком дії: довгострокові, середньострокові та короткострокові;
- 7) за порядком ухвалення: видані одноособово (указ Президента України), ухвалені колегіально (постанова Кабінету Міністрів України);
- 8) за назвою: доктрини, стратегії, концепції, програми, плани тощо;
- 9) за сферами регулювання суспільних відносин: екологічні, економічні, оборонні та національної безпеки, воєнні, інформаційні тощо;
- 10) за характером спеціалізованих норм: акти-декларації, акти-концепції, акти-стратегії тощо;
- 11) за цільовим призначенням: декларативні, програмні, коцептуальні тощо.

Звичайно, запропоновані критерії класифікації потребують постійного вдосконалення у зв'язку з перманентним розвитком суспільства, держави, системи законодавства. Саме тому ще раз хочемо наголосити на необхідності подальшого розроблення чи вдосконалення змісту законопроекту «Про нормативно-правові акти», яке є одним із напрямів Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 р., затвердженого постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 р., а також законопроекту «Про державне стратегічне планування», у яких на легітимному рівні мають бути закріплені головні принципи створення, ухвалення, класифікації та ієрархії стратегічних правових актів.

### Література

1. Малько А., Гайворонская Я. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики. *Право : журнал Высшей школы экономики*. 2018. № 1. С. 4–25.
2. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р. : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697/2019> (дата звернення: 18.09.2020).
3. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355> (дата звернення: 18.09.2020).
4. Баравська А. Структура керівних документів державної політики в інформаційній сфері : нагальні проблеми та шляхи впорядкування. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/572/>.
5. Ситник Г. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 25.00.01. Київ, 2004. 36 с.
6. Кузьменко А. Проблеми відповідності стратегії та системи забезпечення безпеки України національним потребам. *Юридичний журнал*. 2006. № 10. С. 1–21.
7. Ліпкан В. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України : монографія. Київ : Текст, 2003. 600 с.
8. Харченко Н. Стратегические акты Украины: понятие и особенности. *Leges Se Viata*. 2020. № 3 (339). С. 70–73.
9. Харченко Н. Стратегічні правові акти в Україні: плюралізм наукових підходів. *Прикарпатський юридичний вісник : науково-практичний журнал*. 2019. Вип. 4. С. 48–51.
10. Теорія держави та права : навчальний посібник / Є. Білозьоров та ін. ; за заг. ред. С. Гусарева, О. Тихомирова. Київ : НАВС, 2017. 318 с.

11. Рабінович П. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. 5-те вид., зі змінами. Київ : Атіка, 2001. 176 с.
12. Теорія держави і права : підручник / кол. авт. ; кер. кол. авт. Ю. Ведерніков. 2-е вид., перероб. і доп. Дніпропетровськ : Держ. ун-т внутр. прав ; Ліра Лтд, 2015. 468 с.
13. Кельман М., Мурашин О. Загальна теорія держави і права : підручник. Київ : Кондор, 2006. 477 с.
14. Берназюк І. Стратегічні акти Верховної Ради України: поняття, види та особливості. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 1. С. 153–158

### Анотація

**Харченко Н. П. Види стратегічних правових актів: загальнотеоретичні аспекти.** – Стаття.

У статті розглянуто стан та напрями розвитку стратегічних правових актів як самостійної правової категорії та предмета дослідження загальнотеоретичної науки, окреслено різні наукові позиції щодо класифікації нормативно-правових та стратегічних правових актів, визначені особливості стратегічних правових актів як виду нормативно-правового акта, а також особливості застосування цієї категорії у вітчизняному законодавстві, надано авторське бачення поділу стратегічних правових актів за суб'єктами створення: стратегічні правові акти Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування тощо; за формою закріплення: закони, укази, постанови, накази тощо; за територією дії: загальні, обов'язкові для виконання на всій території держави; відомчі, норми яких поширюються на організації та осіб, що перебувають у системі службового підпорядкування відповідного міністерства, відомства; місцеві, дія яких обмежується територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці; за часом дії: постійні, тимчасові; за простором: екстериторіальні та територіальні; за строком дії: довгострокові, середньострокові та короткострокові; за порядком ухвалення: видані одноособово (указ Президента України), ухвалені колегіально (постанова Кабінету Міністрів України); за назвою: доктрини, стратегії, концепції, програми, плани тощо; за сферами регулювання суспільних відносин: екологічні, економічні, оборонні та національної безпеки, воєнні, інформаційні тощо; за характером спеціалізованих норм: акти-декларації, акти-концепції, акти-стратегії тощо; за цільовим призначенням: декларативні, програмні, концептуальні тощо; акцентовано на науковій актуальності дослідження стратегічних правових актів загальнотеоретичною наукою, а також законодавчому закріпленні концептуальних засад розроблення й ієрархії стратегічних правових актів відповідно до головних характеристик і особливостей кожного з них.

*Ключові слова:* нормативно-правовий акт, стратегічний правовий акт, класифікація стратегічних правових актів, види стратегічних правових актів, критерії класифікації стратегічних правових актів.

### Summary

**Kharchenko N. P. Types of strategic legal acts: general theoretical aspects.** – Article.

The article considers the state and directions of development of strategic legal acts as an independent legal category and subject of research of general theoretical science, outlines various scientific positions on the classification of normative legal and strategic legal acts, identifies features of strategic legal acts as a type of normative legal act. of this category in the domestic legislation, the author's vision of division of strategic legal acts on subjects of creation is given: strategic legal acts of the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, central and local executive bodies, bodies and officials of local government, etc.; by form of consolidation: laws, decrees, resolutions, orders, etc.; by territory of action: general, obligatory for execution on the whole territory of the state; departmental, the rules of which apply to organizations and persons who are in the system of official subordination of the relevant ministry, department; local, the effect of which is limited to the territory of the relevant administrative-territorial unit; by time of action: permanent, temporary; by space: extraterritorial and territorial; by validity: long-term, medium-term and short-term; according to the procedure of adoption: issued individually (decree of the President of Ukraine), adopted collectively (resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine); by name: doctrines, strategies, concepts, programs, plans, etc.; by areas of regulation of public relations: environmental, economic, defense and national security, military, information, etc.; by the nature of specialized norms: acts-declarations, acts-concepts, acts-strategies, etc.; by purpose: declarative, program, conceptual, etc.; emphasis is placed on the scientific relevance of the study of strategic legal acts by general theoretical science, as well as the legislative consolidation of the conceptual foundations of development and hierarchy of strategic legal acts in accordance with the main characteristics and features of each of them.

*Key words:* normative legal act, strategic legal act, classification of strategic legal acts, types of strategic legal acts, criteria of classification of strategic legal acts.