

УДК 340

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.10.41>**Наталія Харченко,**

канд. юрид. наук,

старший викладач кафедри теорії держави і права

Національної академії внутрішніх справ

## СТРАТЕГІЧНІ ПРАВОВІ АКТИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто стан та напрями розвитку стратегічних правових актів як самостійної правової категорії та предмета дослідження загальнотеоретичної науки, окреслено різні наукові позиції щодо трактування поняття «стратегічні правові акти», виокремлено «вузький» та «широкий» наукові підходи щодо розуміння категорії «стратегічні правові акти», визначені особливості стратегічних правових актів як виду нормативно-правового акта, а також особливості застосування цієї категорії у вітчизняному законодавстві, надано авторське бачення генезису стратегічних правових актів у вітчизняній системі законодавства, виокремлено три основних періоди. На першому етапі стратегічні правові акти застосовувались, насамперед, із метою реалізації стратегічних цілей державної політики щодо забезпечення входження України в європейський політичний, економічний, безпековий і правовий простір, а також у зв'язку з євроатлантичною інтеграцією; здебільшого стратегічні правові акти цього періоду характеризуються неузгодженими принципами застосування їх суб'єктами правотворчості; нерідко однакові за змістом стратегічні акти мали різні найменування чи суб'єкти ухвалення, що призводило до порушення їх ієрархії. На другому етапі стратегічні правові акти відіграватимуть важливу роль в упорядкуванні суспільних відносин у сфері національної безпеки України. Саме в цій сфері найбільше застосовуються різноманітні стратегічні правові акти, які перебувають між собою в ієрархічному зв'язку від загального до конкретного, а також різняться за строком, на який були ухвалені. Для цього періоду характерним також є нормативне визначення змісту та порядку ухвалення окремих видів стратегічних правових актів. Сучасний період становлення стратегічних правових актів характеризується широкомасштабним їх використанням у різних сферах державного та суспільного розвитку, однак й нині відсутні уніфіковані правила розроблення, ухвалення значної кількості стратегічних актів, з огляду на конкретну роль того чи іншого акта, а також ієрархію між ними.

**Ключові слова:** нормативно-правовий акт, стратегічний правовий акт, стратегія, доктрина, концепція, програма.

**Постановка проблеми.** Становлення правової держави та громадянського суспільства в Україні, інтеграція до європейського правового простору, адаптація вітчизняного законодавства до міжнародних правових стандартів та принципів сприяли трансформації вітчизняної системи законодавства. Вагому роль у впорядкуванні різноманітних суспільних відносин стали відігравати специфічні правові акти, які визначають напрями, принципи, пріоритети, основи суспільного та державного розвитку на певний період, а також закріплюють орієнтири для правотворчої діяльності головних суб'єктів правотворчості.

Хоча вперше такі правові акти з'явилися у системі вітчизняного законодавства ще на початку проголошення незалежності України та нині є доволі поширеними формами закріплення правових норм у багатьох сферах, варто констатувати неоднозначність трактування в наукових колах навіть їхніх концептуальних засад. Зокрема, відсутні

узгоджені погляди фахівців загальнотеоретичної науки щодо адекватної юридичної категорії та поняття таких актів, їх особливостей та ролі в системі нормативно-правового регулювання, місця в системі форм права, а також в ієрархії правових актів. Навіть активізація науковців до цієї проблематики за останні роки унеможливило розв'язання значного кола теоретико-методологічних та практичних проблем у процесі їх проектування та ухвалення.

Так, І.М. Берназюк слушно зауважує, що серед проблем, які стримують подальший розвиток статусу такого акта, необхідно назвати «відсутність нормативного визначення категорії «стратегічний акт», багатозначність її лінгвістичної конструкції (програмний, доктринальний акт тощо), невпорядкованість назв, форм і видів стратегічних актів, неврегульованість повноважень різних суб'єктів щодо їх прийняття, неузгодженість ієрархічної системи цих актів, визначеної в різних актах законодав-

ства, невизначеність конституційно-правового статусу програмних актів, а також відсутність дієвого механізму їх реалізації» [1, с. 3].

Недостатня загальнотеоретична розробленість таких актів у вітчизняній правовій доктрині є актуальним напрямом наукової діяльності. Саме теорія держави та права має розробляти понятійно-категоріальний апарат системи юридичних наук. Також подальше вивчення та розв'язання суперечливих аспектів порушеної проблематики має не лише теоретичне, а й практичне значення, адже спрямоване на удосконалення інституту державного стратегічного планування.

Як ми вже зазначали, стратегічні правові акти як предмет дослідження є нерозробленими на рівні загальнотеоретичної науки. Однак вагоме значення для розуміння цієї проблематики мають праці С.С. Алексеєва, Д.Н. Бахраха, В.Б. Ісакова, В.В. Копейчикова, А.В. Малька, Н.І. Матузова, В.Д. Сорокіна, Л.В. Томаша, Л.С. Явича, які зробили вагомий внесок у розвиток інституту нормативно-правових актів як джерел права. Варто зазначити також праці фахівців С.Д. Гусарева, А.М. Завального, Ю.Є. Максименко, О.В. Мінченко, М.М. Пендюри, О.Д. Тихомирова, О.О. Тихомирова, О.В. Тюріної, в яких розглядаються особливості окремих стратегічних правових актів крізь призму юридичної діяльності, компаративних досліджень чи теоретичних засад національної та інформаційної безпеки.

**Метою статті** є загальнотеоретичне дослідження особливостей стратегічних правових актів як видів правових актів, а також їх місця та ролі в системі вітчизняного законодавства та вітчизняній юридичній доктрині.

**Виклад основного матеріалу.** Розкриття теми наукової статті неможливе без окреслення концептуальних засад, що зумовлюють авторське бачення місця й значення стратегічних правових актів у правовій доктрині та вітчизняній системі законодавства. Зокрема, стратегічні акти:

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

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

- здебільшого є взаємопов'язаними та взаємозалежними, бо кожен із них виконує різну роль у правовому регулюванні суспільних відносин;

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

- 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);

- не мають нормативно уніфікованої ієрархії, однак найбільш поширеними є такі моделі взаємозв'язку: Доктрина → Концепція → Стратегія → Програма → План (А. Баровська) [2]; Концепція → Доктрина → Стратегія → Програма (Г. Ситник) [3]; Стратегія → Концепція → Доктрина → Програма (А. Кузьменко) [4]; Концепція → Стратегія → Доктрини → Програми (В. Ліпкан) [5]; Доктрина → Стратегія → Програми → Плани (Н. Харченко) [6; 7] тощо;

- 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 в процесі прийняття усіх «класичних» нормативно-правових актів, а також у межах компетенції суб'єктів правотворчості, включаючи вищі органи державної влади;

- 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);

- характеризуються часто-густо невідповідністю назви стратегічного правового акта зі змістом 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 визначати напрями, цілі, завдання державного чи суспільного розвитку в конкретній сфері;

- 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) [8, с. 49].

Зважаючи на зазначені особливості, можемо запропонувати таке визначення поняття «стратегічні правові акти» – сукупність письмових правових актів, які містять здебільшого спеціалізовані норми права, що визначають вихідні засади та напрями суспільного чи державного розвитку в конкретно визначений період, а також схвалені органами державної влади.

Аналіз наукових позицій щодо трактування поняття «стратегічні правові акти» дає змогу виокремити щонайменше два основні підходи. Згідно з першим, стратегічні правові акти становлять усі правові акти, що визначають напрями суспільного та державного розвитку: Основи державної політики, Послання Президента України, Стратегія, Концепція, Доктрина, Програма, План (широкий підхід). Відповідно до другого, стратегічні правові акти становлять усі ті правові акти, що мають назву стратегій (вузький підхід). Ми є прихильниками широкого наукового підходу, саме тому в цій науковій статті поняття «стратегічні правові акти» не обмежується стратегіями.

Ретроспективний аналіз вітчизняного законодавства дає змогу констатувати, що стратегічні правові акти мають давню історію, етапи становлення та розвитку, на кожному з яких вони відігравали різну роль та значення.

Уперше ці акти стали широко застосовувались після ухвалення Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року. З метою реалізації стратегічних цілей державної політики щодо забезпечення входження України в європейський політичний, економічний, безпековий і правовий простір були ухвалені такі важливі стратегічні акти: Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998 року, яка визначала основні положення зовнішньополітичної стратегії щодо інтеграції України в європейський правовий простір, мету та етапи адаптації законодавства, Програма інтеграції України до Європейського Союзу, схвалена Указом Президента України від 14 вересня 2000 року, яка закріплювала шляхи і темпи

реалізації окремих пріоритетів, зумовлених ходом проведення економічних реформ, Стратегія економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 роки, затверджена Указом Президента від 28 квітня 2004 року, яка розкривала стратегічні пріоритети забезпечення сталого економічного зростання, утвердження інноваційної моделі розвитку, соціальної переорієнтації економічної політики, а також такий стратегічний акт «Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки», схвалений Указом Президента України від 13 грудня 2003 року, в якому затверджувались такі державні програми: Державна програма підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки, Державна програма інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004-2007 роки, Державна програма інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки тощо. Головною метою зазначених вище державних програм було закріплення магістральних напрямів діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції.

Якщо попередні стратегічні акти затверджувались указами Президента України, то одним із перших законодавчих стратегічних актів у цій сфері став Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року, розроблений на основі Постанови Кабінету Міністрів України «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 16 серпня 1999 року.

Цей період становлення стратегічних актів як особливих правових документів, характеризується незначною науковою розробленістю, а також неузгодженими принципами застосування їх суб'єктами правотворчості. Зокрема, нерідко однакові за змістом стратегічні акти мали різні найменування чи суб'єктів ухвалення, що призводило до порушення їх ієрархії.

Надалі стратегічні правові акти відіграватимуть важливу роль в упорядкуванні суспільних відносин у сфері національної безпеки України. Зокрема, Постановою Верховної Ради України була затверджена Концепція (основи державної політики) національної безпеки України від 16 січня 1997 року, в якій вперше зазначалось, що пра-

вову основу національної безпеки України становлять доктрини, стратегії, концепції, державні і відомчі програми в різних сферах. Надалі ця сфера суспільних відносин була упорядкована вже не на рівні підзаконного нормативно-правового акта, а законів.

Вагому роль у визначенні правового статусу такого стратегічного правового акта, як стратегія, мав Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року, де було визначено порядок розроблення, ухвалення, зміст, особливості та ієрархію окремих видів стратегій (Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія кібербезпеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України). Крім того, в Законі також закріплювались концептуальні засади й такого стратегічного правового акта, як Національна розвідувальна програма. Чому саме цей документ було названо програмою, незрозуміло, адже з огляду на зміст цього акта, він також повинен мати назву «стратегія», адже є «документом довгострокового планування, що визначає основні напрями розвідувальної діяльності, пріоритети реформування та розвитку зовнішньої розвідки, комплекс завдань і заходів» [9]. Як й інші стратегії, Національна розвідувальна програма розробляється за дорученням Президента України, схвалюється рішенням Ради національної безпеки і оборони України та затверджується указом Президента України.

Поряд із цією Програмою в окремій статті було визначено деякі засади таких стратегічних правових актів, як «Державні програми у сферах національної безпеки і оборони», суб'єктом правотворчості яких є міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що розробляють їх на основі галузевих стратегій реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони у встановленому законом порядку [9].

Також цей закон визначив такий критерій класифікації стратегічних правових актів у сферах національної безпеки і оборони, як «планування», відповідно до якого вони поділяються на довгострокові (понад п'ять років), середньострокові (до п'яти років) та короткострокові (до трьох років).

Стратегія національної безпеки України від 14 вересня 2020 року [10] є основою для розроблення інших документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, що визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації, серед яких – Стратегія людського розвитку, Стратегія воєнної без-

пеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегія економічної безпеки; Стратегія енергетичної безпеки, Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату, Стратегія біобезпеки та біологічного захисту, Стратегія інформаційної безпеки, Стратегія кібербезпеки України, Стратегія зовнішньополітичної діяльності, Стратегія забезпечення державної безпеки, Стратегія інтегрованого управління кордонами, Стратегія продовольчої безпеки, Національна розвідувальна програма.

Вагому роль у забезпеченні розвитку державної політики у сферах національної безпеки і оборони відіграють не лише стратегії, а й інші стратегічні акти: «концепції, програми, плани розвитку органів сектора безпеки і оборони» (ст. 25) [9], а також доктрини, наприклад, Доктрина інформаційної безпеки України, затверджена Указом Президента від 25 лютого 2017 року, яка визначає напрями і пріоритети державної політики в інформаційній сфері, враховуючи національні інтереси та загрози в ній [11].

Отже, стратегічні правові акти відіграють надзвичайно важливу роль в упорядкуванні сфери національної безпеки та оборони. Саме в цій сфері найбільше застосовуються різноманітні стратегічні правові акти, як-от: «Основи державної політики», «Стратегія», «Доктрина», «Концепція», «Програма», «План» тощо. Здебільшого вищезазначені стратегічні правові акти перебувають між собою в ієрархічному зв'язку від загального до конкретного, а також різняться за строком, на який були ухвалені: довгострокові, короткострокові чи середньострокові.

Нині стратегічні правові акти – не лише важлива частина націобезпекознавчого законодавства, а й вагомий інструмент правової політики в інших сферах. Однак і досі їх перелік, особливості та ієрархія не визначені в жодному нормативно-правовому акті, а також відповідних законопроектів. І навіть щорічне збільшення кількості стратегічних правових актів у вітчизняному законодавстві не сприяє активізації правотворців щодо вирішення цієї прогалини в праві, а також появі широкомасштабних наукових дискусій та досліджень у вітчизняній правовій доктрині.

#### Висновки.

Ані динаміка ухвалення різноманітних стратегічних актів у вітчизняній системі законодавства, ані наявність окремих проектів нормативно-правових актів, спрямованих на встановлення єдиних та узгоджених



правил нормотворення, не впливають позитивно на розвиток цього специфічного виду правових актів. Адже в жодному зі запропонованих законопроектів, спрямованих на регулювання суспільних відносин щодо розроблення нормативно-правових актів, їх прийняття, державна реєстрація, набрання чинності та облік, не визначено місце стратегічних актів у системі нормативно-правових актів, їхні особливості, види та ієрархія. Хоча від останнього законопроекту «Про нормативно-правові акти» минуло майже 10 років, варто зазначити про наявність пункту про його розроблення у Плані законопроектної роботи Верховної Ради України, затвердженої Постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 року [12]. Саме тому маємо надію, що найближчим часом будуть удосконалені норми законопроекту чи розроблені нові законопроекти, де б нормативно визначили головні принципи створення, ухвалення стратегічних правових актів, а також їх класифікації, перелік, ієрархія та місце в системі нормативно-правових актів.

#### Список використаних джерел:

1. Берназюк І.М. Конституційно-правовий статус та механізми реалізації стратегічних (програмних) актів : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2017. 39 с.
2. Баравська А. Структура керівних документів державної політики в інформаційній сфері: нагальні проблеми та шляхи впорядкування. URL: <https://old2.niss.gov.ua/articles/572/>
3. Ситник Г.П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 25.00.01. Київ, 2004. 36 с.
4. Кузьменко А. Проблеми відповідності стратегії та системи забезпечення безпеки України національним потребам. *Юридичний Журнал*. 2006. № 10. С. 1–21.
5. Ліпкан В.А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України : Монографія. Київ : «Текст», 2003. 600 с.
6. Харченко Н.П. Стратегические акты Украины: понятие и особенности. *Leges Se Viata*. 2020. № 3 (339). С. 70–73.
7. Харченко Н.П. Стратегічні правові акти в Україні: плюралізм наукових підходів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 4. С. 48–51.
8. Харченко Н.П. Види стратегічних правових актів: загальнотеоретичні аспекти. *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. № 87. С. 48–51.
9. 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: 24.09.2020).
10. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 24.09.2020).
11. Про Доктрину інформаційної безпеки України : Указ Президента від 25 лютого 2017 р. № 47/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017> (дата звернення: 24.09.2020).
12. План законопроектної роботи Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 16 червня 2020 р. № 689-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/689-20t> (дата звернення: 24.09.2020).

#### Nataliia Kharchenko. Strategic legal acts of Ukraine

*The article considers the state and directions of development of strategic legal acts as an independent legal category and the subject of general theoretical science, outlines various scientific positions on the interpretation of the concept of “strategic legal acts”, highlights “narrow” and “broad” scientific approaches to understanding the category of strategic legal acts. Features of strategic legal acts as a kind of normative legal act, and also features of application of this category in the domestic legislation are defined, the author’s vision of genesis of strategic legal acts in the domestic system of legislation is given, in particular, three basic periods are allocated. At the first stage, strategic legal acts were used, first of all, to implement the strategic goals of state policy to ensure Ukraine’s entry into the European political, economic, security and legal space, as well as in connection with Euro-Atlantic integration; for the most part, strategic legal acts of this period are characterized by inconsistent principles of their application by the subjects of law-making; often the same content of strategic acts had different names or subjects of adoption, which led to a violation of their hierarchy. In the second stage, strategic legal acts will play an important role in regulating public relations in the field of national security of Ukraine. It is in this area that the various strategic legal acts are most widely used, which are in a hierarchical relationship from the general to the specific, as well as differ in the period for which they were adopted. This period is also characterized by normative definition of the content and procedure for adoption of certain types of strategic legal acts. The current period of formation of strategic legal acts is characterized by their widespread use in various spheres of state and social development, but even now there are no unified rules for developing, adopting a significant number of strategic acts, taking into account the specific role of an act and the hierarchy between them.*

**Key words:** normative legal act, strategic legal act, strategy, doctrine, concept, program.