



lands Quarterly of Human Rights, 2017. Vol. 35 (1). P. 31–50.

10. Marc A. Loth. To big to trial? Lessons from the Urgenda case. Uniform Law Review. 23, 2. 336–353 p.

11. Marcus Düwel, Gerhard Bos. Human right and future people Possibilities of argumentation. Journal of Human Rights. 2016, Vol. 15, No. 2. P. 231–250.

12. Howe Helena R. Making Wild Law Work. The Role of “Connection with Nature” and Education in Developing an Ecocentric Property Law. Journal of Environmental Law. Vol. 29, Issue 1, 1 March 2017. P. 19–45.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Тарнавская Марьяна Игоревна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Учебно-научного института права, психологии и инновационного образования Национального университета «Львовская политехника»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Tarnavskaya Mariana Igorevna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor of Department of Civil Law and Process of Educational-Scientific Institute of Law, Psychology and Innovative Education of National University “Lviv Polytechnic”

selo_lystonowivka@ukr.net

УДК 340

СТРАТЕГИЯ КАК ВИД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА УКРАИНЫ

Наталья ХАРЧЕНКО,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры теории и права
Национальной академии внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены концептуальные аспекты стратегии как вида нормативно-правового акта в системе законодательства Украины и в украинской юридической науке. Акцент сделан на определении содержания, целей, задач и иных характерных признаков стратегии как вида нормативно-правового акта, места и роли в правовой системе Украины. Констатируется отсутствие унифицированных правил создания и структуры стратегий, а также их важность в урегулировании общественных отношений в сфере национальной безопасности. Определяется стратегия как письменный нормативно-правовой акт, в котором содержатся распорядительно-правовые нормы, направленные на определение конкретных мер, средств, направлений, путей разрешения в конкретной сфере общественных отношений.

Ключевые слова: стратегия, нормативно-правовой акт, доктрина, программа, концепция.

STRATEGY AS A TAPE OF LEGAL ACT OF UKRAINE

Nataliya KHARCHENKO,
Candidate of Law Sciences, Senior Lecturer of Department of Theory of State and Law
of National Academy of Internal Affairs

SUMMARY

The article discusses the conceptual aspects of strategy as a type of regulatory act in the system of legislation of Ukraine and in ukrainian legal science. The emphasis is on determining the content, goals, objectives and other characteristic features of the strategy as a type of regulatory act, place and role in the legal system of Ukraine. The absence of unified rules for the creation and structure of strategies, as well as their importance in regulating public relations in the field of national security, is ascertained. The strategy is defined as a written normative legal act, which contains administrative and legal norms aimed at determining specific measures, means, directions, ways of resolution in a particular sphere of public relations.

Key words: strategy, regulatory legal act, doctrine, program, concept.

Постановка проблемы. Нормативно-правовой акт – доминирующий источник права в романо-германской правовой семье, к которой принадлежит и правовая система Украины. Именно в нормативно-правовых актах определяются нормы права, которые регулируют различные, самые важные общественные отношения в Украине. Автор акцентирует внимание на том, что «...несмотря на казалось бы, устойчивое понимание в юридической доктрине понятия «нормативно-правовой акт», критериев для классификации и структуры нормативно-правовых актов, следует отметить противоречивость и даже не

разработанность общетеоретических основ отдельных видов нормативно-правовых актов, связанных с вступлением Украины в мировое правовое пространство, интеграцией в Европейский Союз и как следствие необходимостью адаптации отечественного законодательства к европейским правовым стандартам» [1, с. 59].

Некоторые исследователи говорят о тренде использования государством ряда документов, среди которых и стратегия. Так, М.А. Мушинский утверждает: «Одним из заметных трендов последних лет многих постсоветских государств стало активное создание политическим руководством



государства документов типа «стратегия» («национальная стратегия»), «государственная стратегия»), «национальный план», «основы государственной политики» [2, с. 488].

Актуальность темы. Исследование стратегических актов в законодательстве Украины, позволяет резюмировать отсутствие однозначности понимания их места, особенностей, природы. В связи с этим определение специфики стратегии как вида нормативно-правового акта имеет важное значение. Ведь именно общетеоретическая наука играет важную роль в вопросах формирования не только понятия, но и особенностей того или иного юридического феномена [3, с. 26].

Состояние исследования. Отдельные аспекты проблематики исследованы в трудах ученых-юристов разных времен: С. Алексеев, М. Байтин, Л. Бутько, С. Малышко, С. Гусарев, А. Иоффе, Е. Евграфова, Д. Керимов, А. Колодий, В. Копейчиков, А. Малько, Н. Матузов, П. Рабинович, Л. Тиунов, Ю. Тихомиров, А. Тихомиров, А. Черданцев, М. Шаргородский, А. Шебанов и другие. Однако рассмотрение стратегии как вида нормативно-правового акта не стало предметом их внимания.

Отсутствие комплексного исследования особенностей стратегии обусловило актуальность написания этой научной статьи. Необходимость целостного и системного рассмотрения этой проблематики имеет важное теоретическое и практическое значение, позволяющее в научном ракурсе увидеть глубину и возможности этого акта, в законодательном плане – целесообразность принятия, а в правоприменительной плоскости – корректности трактовки и применения.

Целью и задачей статьи является общетеоретическое определение содержания, особенностей и структуры стратегии как вида нормативно-правового акта в научной юридической доктрине и в правовой системе Украины.

Изложение основного материала. С целью раскрытия особенностей стратегии как вида нормативно-правового акта в отечественной юридической доктрине считаем необходимым определить концептуальные основы, на которых базируется дальнейшее раскрытие предмета исследования.

Прежде всего, в научных кругах возникают дискуссии о «природе» стратегии. Является ли стратегия нормативно-правовым актом, правовым актом или это просто официальный документ, в котором содержатся организационно-распорядительные нормы, а не нормы права?

Так, И. Пляхимович акцентирует, что «государственные концепции, программы, стратегии, основные направления, иные подобные документы образуют самостоятельный источник права, который может быть назван политико-программным документом» [4, с. 72].

М. Мушинский также определяет биполярный характер стратегии, говоря, что нормы стратегии «имеют не «чисто» юридическое, но и политико-правовое содержание и являются средством выражения (формулирования) правовой политики» [2, с. 489].

И. Берназюк, исследуя стратегические акты парламента Украины, классифицирует их на «...ненормативные, которые принимаются в разных формах с целью определения приоритетных направлений государственного развития, планирования законодательной деятельности и так далее.» [5, с. 154], а также «...нормативно-правовые акты Верховного Совета Украины, которые не содержат регулятивных норм, и их задачей есть не регламентация определенного вида общественных отношений» [5, с. 154]. Однако исследовательница акцентирует внимание на том, что «...стратегические акты парламента являются документами особого вида, которые существенно отличаются по содержанию, а иногда и формой от нормативно-правовых. Тем не менее такое отличие не уменьшает того значения, которое имеют стратегические акты Верховного Совета Украины» [5, с. 154].

Анализ законодательства Украины позволяет констатировать отсутствие закона, в котором раскрыты особенности разработки, вступления в силу, государственной регистрации, классификации, иерархии нормативно-правовых актов. Эти общественные отношения урегулированы в основном на уровне подзаконных нормативно-правовых актов, в частности приказов Министерства юстиции Украины [6; 7], где определены понятие, виды и структура нормативно-правовых актов.

Несмотря на наличие подготовленного проекта закона Украины «О нормативно-правовых актах» [8], а также внесения поправок еще в 2012 году, данный законопроект, к сожалению, до сих пор так и не принят. Следует отметить, что за это время многие нормы существенно устарели и не актуальны, поскольку не отображают современных реалий украинского общества и государственности, не учитывают последние тенденции и закономерности развития правотворчества в Украине.

Например, важную роль в принятии нормативно-правового акта играют не только уполномоченные органы государства (правотворческие органы), а народ, украинское общество путем локального (местного) или всеукраинского (общегосударственного) референдума, а также органы местного самоуправления [1, с. 60].

Несмотря на наличие действующих норм, закрепляющих некоторые аспекты правотворчества в Украине, особенности необходимости создания стратегии только поверхностно рассматриваются в отдельных отечественных нормативно-правовых актах. Так, ретроспективный анализ отечественного законодательства позволяет констатировать, что стратегия является одной из базовых составляющих системы нормативно-правовых актов, направленных на урегулирование общественных отношений в сфере национальной безопасности.

Впервые такой вид нормативно-правового акта как стратегия был обозначен в Постановлении Верховного Совета Украины «О Концепции (основы государственной политики) национальной безопасности Украины» [9], потом в Законе Украины «Об основах национальной безопасности Украины» от 19 июня 2003 года [10]. Однако ни в одном из вышеупомянутых нормативно-правовых актов не определялись концептуальные основы разработки и принятия этих актов.

Только в новой редакции Закона Украины «О национальной безопасности Украины» от 21 июня 2018 года содержатся нормы, согласно которым указами Президента Украины утверждаются Стратегия национальной безопасности Украины, Стратегия военной безопасности Украины, другие стратегии, доктрины, концепции, которы-



ми определяются актуальные угрозы национальной безопасности, основные направления и задачи государственной политики в сферах национальной безопасности и обороны, развития сектора безопасности и обороны» [11], а также ряд статей, где обозначены особенности содержания некоторых стратегических нормативно-правовых актов, а именно Стратегии национальной безопасности Украины, Стратегии военной безопасности Украины, Стратегия кибербезопасности Украины, Стратегии общественной безопасности и гражданской защиты Украины, Стратегии развития оборонно-промышленного комплекса Украины.

В ст. 25 этого Закона Украины определено, что Совет национальной безопасности и обороны Украины, учитывая изменения в сфере безопасности, утверждает также иные проекты стратегий и стратегических документов [11].

Исследование данного Закона Украины позволяет выделить некоторые характерные черты стратегии как нормативно-правового акта.

1) Стратегии являются нормативно-правовыми актами, а потому для них характерны все те признаки, которые «выделяют» нормативно-правовые акты от иных источников права.

2) Стратегии определяют основные направления и задачи государственной политики в конкретных сферах жизнедеятельности общества, субъектов исполнения, их координацию и контроль.

3) Стратегии разрабатываются и утверждаются на четко определенный промежуток времени. Изменения ситуации влекут изменения в этих документах, а потому они имеют более динамичный характер. Например, в сфере национальной безопасности и обороны Украины такие документы делятся на долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные в зависимости от времени, на которое принимается конкретная стратегия. Среди долгосрочных стратегий следует отметить Стратегию национальной безопасности Украины, Стратегию военной безопасности Украины, Стратегию кибербезопасности Украины, Стратегию общественной безопасности и гражданской защиты Украины, а также Стратегию развития оборонно-промышленного комплекса Украины.

4) Стратегии имеют системный характер, поскольку взаимосвязаны с иными стратегическими нормативно-правовыми документами, например, доктриной, концепцией развития того или иного круга общественных отношений. Изменения в этих нормативно-правовых актах обуславливают трансформацию и положений стратегий. В свою очередь стратегии также влияют на содержание иных нормативно-правовых актов, таких как планы, программы, которые принимаются на основании утвержденной стратегии.

5) Стратегии, разработанные в сфере национальной безопасности и обороны, разрабатываются Советом национальной безопасности и обороны Украины и утверждаются указами Президента Украины, а следовательно имеют подзаконный характер. Например, решение Совета национальной безопасности и обороны Украины «Про Стратегию национальной безопасности Украины» от 6 мая 2015 года было введено в действие Указом Президента Украины 26 мая 2015 года [12]. Кроме этой стратегии указом Президента Украины также утвержден иной не менее важный нормативно-правовой акт стратегического характера «О Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020»» от 12 января 2015 года [13]. Следует отметить, что в последнее время кроме указов Президента Украины стратегические документы вводятся в действие распоряжениями Кабинета Министров Украины, постановлениями Кабинета Министров Украины, а также приказами определенных министерств, ведомств.

Несмотря на то, что стратегия главным образом вводится подзаконными нормативно-правовыми актами, в законодательстве Украины существуют действующие стратегии, утвержденные украинским парламентом на уровне закона. Например, первым таким нормативно-правовым актом является Закон Украины «Об основах государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия на 2014–2017 года)» от 14 октября 2014 года [14].

Следует отметить, что прежде антикоррупционная политика государства определялась в нормативно-правовых актах подзаконного характера

на уровне указов Президента Украины [15–16]. Несмотря на название «стратегия», по содержанию в этих нормативно-правовых актах отсутствовали стратегические нормы, а именно индикаторы состояния и эффективности запланированных мер в борьбе с коррупцией, механизм мониторинга, контроля и оценки выполнения.

Действующая Антикоррупционная стратегия, как по форме, так и по содержанию соответствует такому виду нормативно-правового акта, поскольку четко определяет цели, задачи, средства, меры, а также соответствующий механизм контроля и мониторинга.

«Оценка состояния выполнения Антикоррупционной стратегии проводится на основании ежегодного отчета состояния выполнения Антикоррупционной стратегии. Отчет о выполнении Антикоррупционной стратегии включается в национальный доклад по реализации основ антикоррупционной политики, проект которой подается специально уполномоченным органом по вопросам антикоррупционной политики Верховному Совету Украины, Президенту Украины и Кабинету Министров Украины до 1 мая года. Кабинет Министров Украины с целью осуществления мероприятий, предусмотренных Антикоррупционной стратегией, утверждает государственную программу, которая подлежит ежегодному пересмотру с учетом результатов реализации определенных мероприятий, заключений и рекомендаций парламентских слушаний для национального отчета о состоянии дел с коррупцией» [14].

Однако, несмотря на четко определенный промежуток времени (2014–2017 гг.), на который принималась эта стратегия, она является действующей и сейчас.

Не менее важным стратегическим актом, облеченным в форму закона, является Закон Украины «Об основных основах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2030 года» от 28 февраля 2019 года [17].

Структурно закон также состоит из нескольких разделов, в которых определяются существующие проблемы и современное состояние окружающей среды в Украине, цель, основы, принципы и инструменты государственной экологической политики, стратегиче-



ские цели, задачи и этапы реализации государственной экологической политики, мониторинг и оценка выполнения, а также ожидаемые результаты.

Анализ положений данного закона позволяет нам утверждать, что он также является стратегическим нормативно-правовым актом, поскольку содержит нормы, определяющие стратегические цели, задачи, сроки государственного развития в конкретной сфере общественных отношений. Однако почему данный нормативно-правовой акт утвержден на уровне закона, а не подзаконного акта, как, например, сфера национальной безопасности и обороны, невозможно определить в силу отсутствия определенных закономерностей введения в действие одних стратегий подзаконными нормативно-правовыми актами, других – законами.

Выводы. Таким образом, стратегия как вид нормативно-правового акта должна содержать нормы планирования на основании конкретной проблемы, общее состояние проблемы в конкретной сфере, меры, порядок и средства, направленные на ее разрешение, а также оценку результатов и механизма реализации. В тексте такого нормативно-правового акта как стратегия одновременно могут быть как нормы права, так и организационно-распорядительные нормы.

На основании стратегии разрабатываются конкретные планы или программы, детализирующие меры, указанные в стратегии, а также конкретные сроки. Именно в силу отсутствия юридической определенности правового статуса данного акта, стратегии могут быть введены в действие, как законом, так и подзаконным актом. Итак, стратегия – это письменный нормативно-правовой акт, в котором содержатся распорядительно-правовые нормы, направленные на определение конкретных мер, средств, направлений, путей разрешения в конкретной сфере общественных отношений.

Список использованной литературы:

1. Харченко Н.П. Доктрина как вид нормативно-правового акта. *Leges Viatae*. 2019. № 5/2 (305). С. 59–62.
2. Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом. *Юридическая техника*. 2015. № 9. С. 488–499.
3. Харченко Н.П. Види правових режимів: плюралізм наукових підходів. *Науково-практичний журнал «Прикарпатський юридичний вісник»*. 2018. Вип. 1 (22). С. 25–28.
4. Пляхимович И.И. Юридическая природа концепций совершенствования законодательства и иных политико-программных документов. *Вестник Конституційнага Суда Республіки Беларусь*. 200. № 2. С. 71–81.
5. Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом. *Юридическая техника*. 2015. № 9. С. 488–499.
6. Берназюк И. Стратегічні акти Верховної Ради України: поняття, види та особливості. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 1. С. 153–158.
7. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 року № 34/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34/5-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.10.2019).
8. Про внесення змін до нормативно-правових актів Міністерства юстиції України з питань державної реєстрації нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 2 серпня 2008 року № 592/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05/ed20190408#n55> (дата звернення: 20.10.2019).
9. Про нормативно-правові акти: проект закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123. (дата звернення: 20.10.2019).
10. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України : Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 року № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3/97-%D0%B2%D1%80/ed19970116> (дата звернення: 20.10.2019).
11. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 року № 964. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення: 20.10.2019).
12. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355> (дата звернення: 20.10.2019).
13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26 травня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#n7> (дата звернення: 20.10.2019).
14. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-14> (дата звернення: 20.10.2019).
15. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» : Указ Президента України від 11 вересня 2006 року N 742. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-06> (дата звернення: 20.10.2019).
16. Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 року N1001/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71001/2011> (дата звернення: 20.10.2019).
17. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697/2019> (дата звернення: 20.10.2019).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Харченко Наталия Петровна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории государства и права Национальной академии внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kharchenko Nataliya Petrovna – Candidate of Law Sciences, Senior Lecturer of Department of Theory of State and Law of National Academy of Internal Affairs