



УДК 340

## СТРАТЕГИЧЕСКИЕ АКТЫ УКРАИНЫ: ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ

**Наталья ХАРЧЕНКО**

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

В статье рассмотрены концептуальные аспекты стратегических актов в системе законодательства Украины и в украинской юридической науке. Акцент сделан на определении содержания, целей, задач и иных характерных признаков стратегических актов, места и роли среди иных нормативно-правовых актов, а также на их правовой природе. Констатируется отсутствие унифицированных правил содержания и принятия стратегических актов, несмотря на их важность в урегулировании общественных отношений в разных сферах. Определяется соотношение понятий «стратегия» и «стратегические акты», а также характеризуются специфические признаки стратегических актов. Предлагается принятие закона, в котором будут четко определены особенности, виды, правовая природа стратегических актов.

**Ключевые слова:** *нормативно-правовой акт, стратегия, стратегические акты, законодательство, система законодательства*

### STRATEGIC ACTS OF UKRAINE: CONCEPT AND FEATURES

**Nataliya KHARCHENKO,**

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

The article discusses the conceptual aspects of strategic acts 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 strategic acts, the place and role among other regulatory legal acts, as well as their legal nature. The absence of unified rules for the content and adoption of strategic acts is ascertained, despite their importance in the regulation of public relations in various fields. The correlation of the concepts of “strategy” and “strategic acts” is determined, and specific features of strategic acts are also characterized. The adoption of a law is proposed, which will clearly define the features, types, legal nature of strategic acts.

**Keywords:** *normative legal act, strategy, strategic acts, legislation, system of legislation*

### ACTE STRATEGICE ALE UCRAINEI: CONCEPT ȘI CARACTERISTICI

Articolul discută aspectele conceptuale ale actelor strategice din sistemul legislației din Ucraina și din științele juridice ucrainene. Se pune accentul pe determinarea conținutului, obiectivelor și a altor caracteristici ale actelor strategice, locul și rolul dintre alte acte juridice de reglementare, precum și natura lor juridică. Lipsa regulilor unificate pentru conținutul și adoptarea actelor strategice este constatată, în ciuda importanței acestora în reglementarea relațiilor publice în diverse domenii. Corelarea conceptelor de „strategie” și „acte strategice” este determinată, fiind caracterizate și caracteristicile specifice ale actelor strategice. Se propune adoptarea unei legi care va defini clar caracteristicile, tipurile, natura juridică a actelor strategice.

**Cuvinte-cheie:** *act juridic normativ, strategie, acte strategice, legislație, sistem de legislație.*

**Постановка проблемы.** Правовая политика Украины характеризуется перманентными кардинальными трансформациями и неоднозначными направлениями развития в силу отсутствия системных доктринальных теоретико-правовых исследований, направленных на формирование ясных правил создания и принятия концептуальных стратегических правовых документов. В связи с чем, несмотря на наличие конституционной нормы, а также иных важных нормативно-правовых актов, закрепляющих приоритеты, цели, задачи внешнеполитического

курса развития страны, изменения политико-правовой конъюнктуры и соответственно политической ситуации в стране, обуславливают динамические и часто кардинально противоположные направления развития отечественной системы законодательства и соответственно системы права в целом.

Именно поэтому в современной юридической науке исследователями акцентируется внимание на научной и практической важности правовой политики как новом многогранном ведущем направлении правовой деятельности.

«Она позволяет связать воедино

доктрину, правотворчество и правоприменительную юридическую практику, обеспечивая тем самым научно обоснованный характер государственной деятельности»[1, с. 5].

**Актуальность темы исследования** стратегических актов в законодательстве Украины подтверждается отсутствием однозначности понимания их места, особенностей, природы. Однако ежегодно количество таких актов растет. Именно поэтому определение концептуальных аспектов стратегических актов в отечественной правовой системе имеет важное как научное, так и прикладное значение. Ведь именно



общетеоретическая наука играет важную роль в вопросах формирования не только понятия, но и раскрытия особенностей того или иного юридического феномена [2, с. 89].

Данная проблематика особенно актуальна для Украины как страны, нацеленной на комплексное реформирование отечественной правовой системы, а именно внедрение инноваций во всех сферах жизнедеятельности общества и государственных институтов.

«В инструментально-прикладном плане правовая политика включает в себя процессы оптимизации права, стратегическое планирование правотворчества и правового развития общества в целом, разработку концептуальных основ правового регулирования в разных сферах, выработку приоритетов правового и социального развития» [1, с. 6].

В данной статье категория «правовая политика» используется в контексте раскрытия особенностей стратегических актов как «инструмента» правовой политики, направленного на реформирование и совершенствование отечественной правовой системы, а также повышение эффективности правового регулирования в условиях информатизации и глобализации правовой системы Украины.

**Состояние исследования.** Стратегические акты не были предметом комплексного рассмотрения отечественных исследователей, а рассматривались на уровне нескольких статей и тезисов конференции [3–7]. Отдельные аспекты проблематики нашли свое отражение в научных работах таких исследователей, как С. Алексеев, М. Байгин, Л. Бутько, С. Мальшко, 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.

**Целью и задачей статьи** является общетеоретическое определение содержания и особенностей стратегических актов в научной юридической доктрине и в системе законодательства Украины.

**Изложение основного материала.** Беря во внимание содержание норм стратегических актов, многие исследователи акцентируют на двойственной «сущности» таких актов, говоря о том, что такие акты имеют не только правовой, но и политический характер.

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» [8, с. 72].

А. Малько и Я. Гайворонская определяют их как «нетрадиционные средства правового регулирования», которые содержат нормы-указания, необходимые для формирования правовой политики в рамках государства, а также имеют «целевой» и «стратегический» характер [1, с. 6].

Не менее конструктивной является позиция исследователей по поводу характеристик этих актов: «абстрактность, программность, целеполагающий характер, научная обоснованность, отсутствие выраженного регулятивного характера (определенных правил поведения, ответственности за неисполнение, предписывающего характера и так далее)» [1, с. 6].

М. Мушинский также говорит о том, что нормы стратегии «имеют не только «чисто» юридическое, но и политико-правовое содержание и являются средством выражения (формулирования) правовой политики» [1, с. 6].

Невозможно не согласиться с позицией И. Берназюк, которая акцентирует внимание на том, что «...стратегические акты являются документами особенного вида, ко-

торые существенно отличаются по содержанию, а иногда и форме от нормативно-правовых» [7, с. 154].

Исследование действующих стратегий в отечественном законодательстве [5, с. 127] позволило нам также выделить некоторые их особенности как правового акта:

– стратегии определяют основные направления и задачи государственной политики в конкретных сферах жизнедеятельности общества, субъектов исполнения, их координацию и контроль;

– стратегии разрабатываются и утверждаются на четко определенный промежуток времени; изменения ситуации влекут изменения в этих документах, а потому они имеют более динамичный и временный характер;

– стратегии взаимосвязаны с иными стратегическими правовыми актами (например, доктриной, концепцией развития того или иного круга общественных отношений); изменения в этих правовых актах обуславливают трансформацию положений стратегий; стратегии также влияют на содержание иных правовых актов, таких как планы или программы, которые принимаются на основании утвержденной стратегии;

– стратегии, как правило, утверждаются указами Президента Украины, распоряжениями Кабинета Министров Украины, постановлениями Кабинета Министров Украины, а также приказами определенных министерств, ведомств (однако в законодательстве Украины существуют действующие стратегии, утвержденные украинским парламентом на уровне закона).

На основании вышеизложенного была представлена такая трактовка понятия «стратегия»: «...письменный нормативно-правовой акт, в котором содержатся распорядительно-правовые нормы, направленные на определение конкретных мер, средств, направлений, путей разрешения в конкретной сфере общественных отношений» [5, с. 127].



Однако стратегия является одним из звеньев системы стратегических актов. Это подтверждается нормами Закона Украины «О национальной безопасности Украины», принятого 21 июня 2018 года, согласно которым указами Президента Украины утверждаются Стратегия национальной безопасности Украины, Стратегия военной безопасности Украины, другие стратегии, доктрины, концепции, которые определяют актуальные угрозы национальной безопасности, основные направления и задачи государственной политики в сферах национальной безопасности и обороны, развития сектора безопасности и обороны» [9], а также ст. 25 этого Закона Украины, где указано что «Совет национальной безопасности и обороны Украины, учитывая изменения в сфере безопасности, утверждает также иные проекты стратегий и стратегических документов» [9].

Таким образом, необходимо понимать, что помимо стратегии огромное количество актов также содержат «организационно-распорядительно-правовые» нормы. Среди них: доктрины, концепции, основы государственной политики, программы и так далее.

Например, доктрина определяет «...систему официальных концептуальных идей и взглядов, научно обоснованных принципов, единых организационных требований по упорядочению юридически однородных общественных отношений в различных сферах» [2, с. 93], а потому также является одним из видов стратегических актов. Также как и в стратегии, в доктрине отсутствуют «классические» регулятивные нормы.

Более того, так же как и со стратегией, в настоящее время отсутствуют унифицированные правила содержания и соотношения доктрин с иными стратегическими актами, что обуславливает наличие среди таких актов существенных различий.

Не менее проблематичным является разграничение между концепцией и доктриной как стратегическими актами, так как главной целью этих актов является формирование государственной политики в определенных сферах и дальнейшей разработки на ее основе проектов стратегий, целевых программ и планов действий.

Соотношение и взаимосвязь этих актов требует более глубокого научного рассмотрения. Не вдаваясь в дискуссию, мы считаем, что такие стратегические акты, как доктрина или концепция, определяют общие взгляды и принципы, концептуальные идеи разрешения тех или иных правовых проблем, а стратегия, программы содержат нормы, в которых конкретизируются и определяются конкретные шаги и план действий.

Взгляды ученых по поводу соотношения между основными стратегическими актами, а именно стратегией, концепцией и доктриной, являются достаточно плюралистичными. Анализ отечественного законодательства в этой сфере также не позволяет однозначно определить четкие взаимосвязи между ними. Очень часто правовые акты, которые, по сути, являются стратегиями, называются программами, планами или концепциями и доктринами. И наоборот, правовые акты, которые содержат нормы стратегического характера, названы концепциями, доктринами, планами развития, основами государственной политики и так далее.

Не менее острой проблемой является плюрализм научных подходов к природе этих актов, а именно являются они правовыми или нет. Сторонники неправовой природы стратегических актов аргументируют свою позицию отсутствием наступления юридических последствий.

Ведь нормы таких актов не влияют на возникновение субъективных прав, юридических обязанностей, юридической ответствен-

ности, а также на возникновение, изменение, прекращение правоотношений.

Близкой нашему видению есть позиция тех исследователей, которые определяют стратегические акты как правовые акты, хоть они и не предоставляют субъективных прав, не налагают юридических обязанностей, не определяют мер юридической ответственности, не изменяют правового статуса субъектов и не являются основанием для возникновения, изменения или прекращения правоотношений. Однако указанные акты издаются в соответствии с законодательством, на основании тех норм и принципов правотворчества, которые используются при принятии иных нормативно-правовых актов, а также в пределах компетенции субъектов правотворчества, включая высшие органы государственной власти. Тем более количество действующих актов такого характера в отечественном и зарубежном законодательстве действительно существенно. Более того, мировая тенденция демонстрирует постоянную динамику принятия подобных актов.

Следует отметить, что стратегические акты – это нетипичные правовые акты, которые не содержат норм-предписаний в традиционном понимании. Характерной чертой таких актов является наличие норм-принципов, норм-целей и так далее, то есть норм, закрепляющих перспективные цели и задачи правового регулирования в какой-либо области, которые формулируют спектр проблем в данной области, а также основные направления деятельности и мероприятий, необходимые для разрешения этих проблем. Как правило, такие акты являются базисом принятия других нормативно-правовых актов, которые будут содержать конкретно-регулятивные нормы.

Анализ отечественного законодательства позволяет выделить ряд специфических признаков (харак-



теристик) стратегических актов, отличающих их от иных правовых актов:

- имеют специальное наименование (доктрина, концепция, стратегия, программа, план);
- доминирование норм-идей, норм-целей, норм-задач, норм-принципов и так далее;
- наличие как правовых норм, так и доктринальных, концептуальных положений, системы мер и механизма реализации, а также критериев оценки эффективности;
- направлены, как правило, на упорядочение не конкретных отраслей законодательства, а межотраслевых правовых институтов;
- имеют комплексный объект регулирования; их реализация невозможна без межсистемных связей правоотношений в различных сферах общественной жизни (даже если эти акты не содержат соответствующих отраслевых правовых норм) [1, с. 9];
- являются правообразующими, а именно основой для принятия иных конкретизирующих правовых актов;
- имеют неоднозначную форму закрепления, поскольку утверждаются различными органами и различными актами.

**Выводы.** Под стратегическими актами следует понимать совокупность письменных правовых актов, изданных в порядке творчества компетентным органом государственной власти, которые содержат нормы, определяющие концептуальные идеи, взгляды, основы, конкретные меры, средства, направления и механизм развития конкретной сферы правового регулирования общественных отношений.

Правовая природа, юридическая сила и степень обязательности стратегических актов нормативно не определены. Эти акты имеют неоднозначную юридическую силу, которая зависит от акта, утвердившего соответствующий тот или иной стратегической документ.

Беря во внимание важность этих актов в повышении эффективности правового регулирования общественных отношений, а также наличие позитивного опыта использования их в общемировой правовой практике, считаем необходимым систематизацию научных взглядов и юридической практики путем закрепления их места и правовой природы в законодательстве Украины, а именно в специальном законе о нормативно-правовых актах.

#### Список использованной литературы

1. Малько А.В., Гайворонская Я.В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики. *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2018. № 1. С. 4–25.
2. Харченко Н.П. Доктрина как вид нормативно-правового акта. *Legae Se Viata*. 2019. № 7 (331). С. 89–94.
3. Харченко Н.П. Особливості стратегії як нормативно-правового акта України. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 24-25 січня 2020 р.). Львів, 2020. С. 111–114.
4. Харченко Н.П. Стратегічні акти в законодавстві України. *Держава і право в Умовах глобалізації: реалії та перспективи* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 31 січня-1 лютого 2020 р.). Дніпро, 2020. С. 121–124.
5. Харченко Н.П. Стратегия как вид нормативно-правового акта. *Legae Se Viata*. 2019. № 11 (305). С. 125–128.
6. 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
7. Берназюк И. Стратегічні акти Верховної Ради України: поняття, види та особливості. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 1. С. 153–158
8. Пляхимович И.И. Юридическая природа концепций совершенствования законодательства и иных политико-программных документов. *Вестник Канституційнага Суда Рэспублікі Беларусь*. 2009. № 2. С. 71–81
9. Про національну безпеку Укра-

їни : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355> (дата звернення: 06.02.2020).

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;  
femin@ukr.net