

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.5

БЕРНАЗЮК І.М.

ДО ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ СТРАТЕГІЧНИХ АКТІВ

Стаття присвячена дослідженню деяких питань класифікації стратегічних актів. Аналізуються різні наукові підходи до розмежування видів стратегічних актів та розміщення їх в ієрархічній системі програмних документів; визначається словникове значення відповідних категорій «концепція», «доктрина», «стратегія», «програма», «план»; обґрунтовано розміщення відповідних стратегічних актів в ієрархічній системі; розроблена авторська класифікація стратегічних актів суб'єктів владних повноважень, заснована на практичному підході.

Ключові слова: стратегія, акт, правотворчість, доктрина, концепція, програма, план, класифікація.

Статья посвящена исследованию некоторых вопросов классификации стратегических актов. Анализируются различные научные подходы к разграничению видов стратегических актов и размещению их в иерархической системе программных документов; определяется словарное значение соответствующих категорий «концепция», «доктрина», «стратегия», «программа», «план»; обосновано размещение соответствующих стратегических актов в иерархической системе; разработана авторская классификация стратегических актов субъектов властных полномочий, основанная на практическом подходе.

Ключевые слова: стратегия, акт, правотворчество, доктрина, концепция, программа, план, классификация.

The article investigates the classification of certain strategic documents. Different scientific approaches to differentiation of types of strategic documents and place them in a hierarchical system platforms; defined dictionary meaning relevant categories “concept”, “doctrine”, “strategy”, “application”, “plan”; reasonable accommodation appropriate strategic acts in a hierarchical system; author classification developed strategic acts of power, based on a practical approach.

Key words: strategy, act, law-making, doctrine, concept, program, plan, classification.

Вступ. Стратегічна правотворчість суб'єктів владних повноважень реалізується шляхом прийняття ними різноманітних за своєю формою та змістом програмних документів, кожний з яких характеризується певними особливостями. Про видову багатоманітність стратегічних актів свідчить той факт, що в назвах деяких документів [1; 2] та/або в їхньому змісті [3; 4] застосовуються різні терміни для означення таких актів («доктрина», «концепція», «програма», «план» та ін.), а також зазначається про різне їх значення, зміст та суб'єктів прийняття. Водночас законодавством України не регламентовано ієрархічну систему стратегічних актів, поняття та зміст кожного з їх видів. Тому виникає необхідність у дослідженні різних підходів до класифікації стратегічних актів, у визначенні понять та особливостей кожного з їх видів.

Актуальність теми дослідження підтверджується недостатністю наукових робіт, присвячених класифікації стратегічних актів суб'єктів владних повноважень в Україні.

© БЕРНАЗЮК І.М. – кандидат юридичних наук, радник Голови (Національне агентство запобігання корупції)

Деякі питання класифікації стратегічних актів досліджували такі вчені, як В.В. Антонюк, Д.В. Ірошніков, В.М. Капіцин, О.М. Клименко, А. Кузьменко, А.П. Мазуренко, М.О. Мельник, С.В. Нестеров, Г.П. Ситник та інші. Переважна більшість наукових розробок у цій сфері не в повній мірі обґрунтовують ту чи іншу ієрархічну систему різних видів стратегічних актів. Тому сьогодні відсутні комплексні дослідження, присвячені класифікації стратегічних актів, засновані на системному та порівняльному аналізі різних видів стратегічних актів, їх правовому регулюванню, а також науковому підході до визначення кожного з видів стратегічних актів.

Постановка завдання. Метою статті є розробка науково та законодавчо обґрунтованої ієрархічної системи стратегічних актів з урахуванням науково-правового аналізу їх поняття та змісту. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: 1) визначити етимологічне та наукове поняття різних видів стратегічних документів; 2) провести порівняльний аналіз змісту різних видів стратегічних актів; 3) обґрунтувати розміщення відповідних стратегічних актів в ієрархічній системі; 4) розробити авторську класифікацію стратегічних актів суб'єктів владних повноважень, засновану на практичному підході.

Результати дослідження. У науковій літературі стратегічні акти прийнято класифікувати за ієрархічним рівнем. Зокрема, виокремлюють чотири базових види стратегічних актів – доктрини, стратегії, програми та концепції, рідше називають плани, основні засади, декларації. При цьому науковці по-різному розміщують означені акти в ієрархічній системі.

Так, на думку Г.П. Ситника, вищу ланку в системі стратегічних актів займає концепція, потім – доктрина, стратегія, програма [5, с. 233]. Подібної точки зору дотримується М.О. Мельник, який ієрархічно розміщує програмні документи в аналогічному порядку, однак на останнє місце пропонує поставити план заходів [6, с. 147].

Інші вчені вважають, що першу ланку в системі програмних актів займає стратегія, далі йде концепція, доктрина, програма [7]. В.В. Антонюк, навпаки, на перше місце ставить доктрину, а потім – концепцію, стратегію (державні цільові), програми, національний проект та план. При цьому вчений пропонує для формування чіткої та не перевантаженої зайвими видами документів ієрархії прирівняти «основні засади» до концепції або доктрини, обґрунтовуючи це тим, що на практиці предметні межі цих документів збігаються [8, с. 14–15].

Однозначної оцінки жодній із представлених науковцями ієрархічних систем стратегічних актів надати дуже складно внаслідок декількох причин.

По-перше, законодавство України не встановлює чітких предметних меж того чи іншого стратегічного акта, що на практиці приводить до прийняття різних за назвою, іноді – суб'єктами прийняття, однак подібних за змістом програмних документів (наприклад, назва «доктрина» міститься і в Указі Президента України «Про Національну доктрину розвитку освіти» [2], і в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 року» [9] – за юридичною силою ці акти різні, однак назви однакові).

По-друге, запропоновані системи не враховують ієрархії органів державної влади (юридичну силу нормативно-правових актів), які розробляють (затверджують) стратегічні акти (наприклад, програму дій Кабінету Міністрів України ухвалює Верховна Рада України своєю постановою (п. 11 ч. 1 ст. 85 Конституції України [10]), а Кабінет Міністрів України затверджує стратегії та програми розвитку вищої освіти – п. п. 1, 4 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про вищу освіту» [11]).

По-третє, запропоновані системи також не враховують деяких інших актів стратегічної правотворчості, зокрема таких як коаліційна угода, послання глави держави та ін., не визначаючи їх місця у відповідній системі.

Тому звернемось до аналізу наукових підходів щодо розмежування різних видів стратегічних актів. При цьому найбільш дискусійним є питання розмежування концепції, стратегії, доктрини та програми.

Зокрема, Д.В. Ірошніков та С.В. Нестеров вважають, що концепцію можна розуміти як концептуальний документ, який визначає, як правило, зміст державної політики, а також програмні заходи її реалізації, а доктрину – як сукупність офіційних поглядів на ту чи іншу проблему, оформлену в рамках єдиного структурованого документа, затвердженого главою держави або органом виконавчої влади [12].

Отже, фактично науковці вказують на пріоритетне значення доктрини як стратегічного документа, за яким в ієрархічній системі йде концепція. Водночас жодних аргументів на підтвердження своїх доводів науковці не наводять.

О.М. Клименко визначає концепцію (у науковому сенсі «парадигма» – система наукових уявлень і стандартів, прийнятих у конкретному напрямі наукової діяльності) як перспективний план законодавчих робіт, в якому містяться підходи, принципи, прийоми щодо формування зако-

нодавчого забезпечення для реалізації окреслених іншими програмними документами стратегічних цілей [13, с. 80].

Із цього визначення випливає, що науковець певним чином ототожнює концепцію із планом, відводячи їй останнє місце в системі стратегічних актів. Однак таке ототожнення, на нашу думку, є не зовсім коректним, адже в практичній діяльності органів державної влади приймаються документи як із назвою «Концепція», так і з назвою «План». Отже, між ними є певна різниця.

Під концепцією правотворчої політики А.П. Мазуренко пропонує розуміти систему теоретичних положень, що відображають науково обґрунтовані погляди на сутність, принципи, цілі, завдання, механізм формування і реалізації правотворчої політики, а також комплекс практичних заходів щодо підвищення її ефективності в умовах сучасної держави [14, с. 12]. Конкретних критеріїв відмежування цього документа від інших стратегічних актів вчений не наводить.

В.М. Капіцин зазначає, що доктрина відрізняється від нормативно-правових актів за такими критеріями: 1) доктрина – це концептуалізований документ, який містить сукупність керівних принципів; 2) доктрина виникає як результат інтерпретації деяких цінностей та нормативних актів у контексті наявних соціальних умов; 3) доктрина наділена рисами концепції, тобто має теоретичну основу (постулати, загальні закономірності), емпіричну основу, що містить множини зафіксованих фактів, які потребують теоретичних пояснень, логічну та аргументаційну основи, образ та ідейну модель регулювання [15, с. 105–106].

Отже, науковець вважає, що доктрина є масштабнішим за змістом документом, який за структурою та формою має ознаки концепції. Із цього випливає висновок, що доктрина займає вище місце в ієрархії стратегічних актів, оскільки містить загальні принципи та ідеї державного розвитку, які повинні бути обґрунтованими на належному концептуальному та емпіричному рівнях. Концепція – другий за значенням документ, в якому вже послідовно викладаються способи досягнення зазначених у доктрині концептуальних завдань.

Підводячи підсумок проведеного аналізу різних наукових підходів до розмежування видів стратегічних актів, слід указати на відсутність єдиної думки вчених із цього приводу. При цьому в обґрунтування своїх позицій наводяться не досить чіткі доводи, які б дозволили однозначно прийняти той чи інший підхід.

Тому для з'ясування найбільш прийнятної точки зору щодо розміщення різних видів стратегічних актів в ієрархічній системі визначимо словникове значення відповідних категорій в контексті цього дослідження.

Так, поняття «доктрина» тлумачиться як політичне, наукове, філософське, військове та ін. вчення, теорія, система поглядів [16, с. 356]; концепція – це система доказів певного положення, система поглядів на те чи інше явище [17, с. 275]; програма – наперед продуманий план якої-небудь діяльності, роботи та ін. [18, с. 157]; план – це задум, проект, що передбачають хід, розвиток чого-небудь; текст, документ із викладом такого задуму, проекту [19, с. 560]; стратегія – це загальний або недеталізований план певної діяльності, який охоплює тривалий період та є способом досягнення складної мети [20, с. 679].

Отже, виходячи зі словникового значення досліджуваних понять, можна виокремити три базові групи стратегічних актів: до першої доцільно включити доктрину та концепцію, до другої (проміжної) – стратегію, до третьої – програму та план.

Тобто доктрина та концепція є документами одного рівня. У них містяться загальні ідеї, принципи, суспільні ціннісні установки та орієнтири, визначаються найбільш загальні мета та завдання певного напрямку державного розвитку. Водночас на теоретичному рівні ці поняття можна розмежувати за таким критерієм: у доктрині переважно сформульовані погляди, наукове бачення, ідеї в цілому; в концепції – положення, які засновані на відповідних ідеях, мають бути певним чином обґрунтовані, доведено їх доцільність. Однак на практиці стратегічні документи з назвою «Доктрина» та «Концепція», як правило, подібні між собою за структурою та змістом.

Для обґрунтування цього твердження проведемо порівняльний аналіз таких стратегічних актів, як Укази Президента України «Про Національну доктрину розвитку освіти» [2], «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» [21] та Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 року» [9], Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку сільських територій» [22].

Перше, що звертає на себе увагу, – це різна юридична сила нормативно-правових актів, якими затверджені доктрини та концепції: в одному разі це укази глави держави, в іншому – постанови або розпорядження уряду. Така ситуація зумовлена тим, що на законодавчому рівні не визначені будь-які вимоги до форми та змісту таких документів, а також не встановлені суб'єкти, відповідальні за їх прийняття.

Що стосується структури змісту досліджуваних актів, то попри ідентичність деяких елементів слід також вказати на наявність певних відмінностей. Зокрема, основними структурними елементами, що містяться майже в усіх вказаних актах, є: 1) загальні положення, в яких описується загальна поточна ситуація в галузі, концептуальні ідеї до розуміння сутності галузі, якої стосується документ, тощо; 2) основні засади, де визначають принципи, на яких ґрунтується розвиток відповідної галузі; 3) мета та завдання. При цьому слід зазначити, що в деяких актах завдання розписані досить детально [21], в інших – лише у формі загальних формулювань [2]; 4) очікувані результати.

Водночас слід вказати на такі відмінності. Наприклад, у Морській доктрині України на період до 2035 року додатково до означених вище структурних елементів змісту виокремлено також визначення основних термінів, шляхи розв'язання поставлених завдань [9]. Вважаємо, що останній елемент більше притаманний змісту документа із назвою «Стратегія». Водночас схвально слід оцінити наявність у стратегічному документі розділу, присвяченого визначенню основних термінів. Такий структурний елемент має бути присутнім в усіх актах з назвою «Концепція» або «Доктрина».

Висновки. Підсумовуючи проведений аналіз, можна констатувати таке.

1. В Україні приймається значна кількість актів стратегічного характеру з різними назвами, суб'єктами прийняття, різних за формою. При цьому законодавством України визначені поняття, суб'єкти та порядок прийняття лише деяких видів стратегічних актів, зокрема стратегії, програми та частково плану. Вичерпного переліку стратегічних актів, вимог щодо їх змісту національне законодавство не містить. На практиці невпорядкованість системи стратегічних актів призводить не тільки до відсутності чіткої та зваженої позиції суб'єктів стратегічної правотворчості, вираженої у формулюванні ними конкретних стратегічних завдань, визначенні механізму їх реалізації, але й до повної ізольованості стратегічних завдань різних владних суб'єктів, їх відірваності від реальних можливостей та неузгодженості один з одним.

2. Якщо виходити з етимологічного значення категорій «доктрина», «концепція», «стратегія», «програма» та «план», то слід виокремити три рівні актів: доктрина та концепція – стратегія – програма та план. Однак на практиці та відповідно до чинного законодавства саме стратегія займає вищу ланку в системі стратегічних актів (Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р., Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»). Документи з назвою «Доктрина», «Концепція» не визначені законодавством України, а ті, що приймаються, не цілком відповідають своїй назві, оскільки вони стосуються лише певного напрямку державної політики, а не цілісної ситуації у країні та шляхів державного розвитку (наприклад, Морська доктрина України на період до 2035 року, Національна доктрина розвитку освіти).

3. Виходячи із практичної позиції та з метою з'ясування поточного стану законодавчого забезпечення стратегічної правотворчості в Україні, пропонуємо класифікувати стратегічні акти суб'єктів владних повноважень за двома критеріями:

1) за формою прийняття:

– ті, що підлягають затвердженню нормативно-правовими актами (містять законодавчу вимогу щодо цього): всі види програм, деякі плани;

– ті, що не підлягають затвердженню нормативно-правовими актами (не містять відповідної вимоги в законодавстві): коаліційна угода, послання глави держави, стратегії, доктрини, концепції;

2) за критерієм визначеності суб'єктів прийняття:

– ті, що можуть прийматися чітко визначеними суб'єктами: коаліційна угода, декларація – Верховною Радою України; послання – Президентом України; програми та плани – Кабінетом Міністрів України;

– ті, які не мають конкретно визначеного суб'єкта прийняття: концепції, доктрини, стратегії.

Перспективою подальших наукових досліджень може стати аналіз сучасного стану законодавчого регулювання стратегічної правотворчості: порядку прийняття різних видів стратегічних актів та ін.

Список використаних джерел:

1. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 р. № 1099-VIII. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>.

2. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.

3. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
5. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України : монографія / Г.П. Ситник. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.
6. Мельник М.О. Особливості формування стратегічних документів державної політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді в Україні / М.О. Мельник // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 3 (46). – С. 140–148.
7. Кузьменко А. Проблеми відповідності стратегії та системи забезпечення безпеки України національним потребам [Електронний ресурс] / А. Кузьменко // Юридичний Журнал. – 2006. – № 10. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2432>.
8. Антонюк В.В. Ієрархія керівних документів державної політики з питань забезпечення інформаційної безпеки: шляхи впорядкування / В.В. Антонюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – Вип. 2. – С. 11–15.
9. Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.10.2009 р. № 1307. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1307-2009-%D0%BF>.
10. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
11. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
12. Ирошников Д.В. Понятие и классификация концептуальных и доктринальных документов Российской Федерации [Электронный ресурс] / Д.В. Ирошников, С.В. Нестеров // Правовая инициатива. – 2013. – № 7. – Режим доступа: <http://49e.ru/ru/2013/7/7>.
13. Клименко О.М. Науково-методологічні основи перспективного планування законодавчої діяльності Верховної Ради України / О.М. Клименко // Законодавча діяльність Верховної Ради України: стратегія планування в умовах європейської інтеграції. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 225 с.
14. Мазуренко А.П. Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России : автореф. дисс. док-ра юр. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства ; история учений о праве и государстве» / А.П. Мазуренко. – Саратов, 2011. – 50 с.
15. Капицын В.М. Доктрина, интерпретационный процесс и конституционное право / В.М. Капицын // Конституция и доктрины России современным взглядом // Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.). – М. : Научный эксперт, 2009. – 496 с.
16. Словник української мови: в 11 т. / ред. коллег. І.К. Білодід (голова) та ін. – Т. 2: Г – Ж / ред. П.Й. Горещький, А.А. Бурячок, Г.М. Гнатюк, Н.І. Швидка. – К. : Наукова думка, 1970. – 671 с.
17. Словник української мови: в 11 т. / ред. коллег. І.К. Білодід (голова) та ін. – Т. 4: І – М / уклад.: В.О. Винник, В.П. Градова, І.О. Кільчевський ; ред. тому: А.А. Бурячок, П.П. Доценко. К., 1973. – 840 с.
18. Словник української мови: в 11 т. / ред. коллег. І.К. Білодід (голова) та ін. – Т. 11: Х – Ь / уклад. : В.М. Білоноженко, С.І. Головащук, В.Й. Горобець та ін. ; ред. тому С.И. Головащук. – К. : Наук. думка, 1980. – 699 с.
19. Словник української мови: в 11 т. / ред. коллег. І.К. Білодід (голова) та ін. – Т. 6: П-По / уклад. : В.М. Білоноженко, С.І. Головащук, В.Й. Горобець та ін. ; ред. тому А.В. Лагутіна, К.В. Ленець. – К. : Наук. думка, 1980. – 832 с.
20. Енциклопедичний словник з державного управління: довідкове видання / під ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К. : «Формат», 2010. – 810 с.
21. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4.03.2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/92/2016/paran2#n2>.
22. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.09.2015 р. № 995-р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80>.