

.....

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

.....

УДК 342.5

**І. М. Берназюк**

кандидат юридичних наук,  
радник заступника Голови  
Національного агентства запобігання корупції

## ПРОБЛЕМА КЛАСИФІКАЦІЇ СТРАТЕГІЧНИХ АКТІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

*Статтю присвячено актуальним проблемам класифікації стратегічних актів Президента України. Проведено критичний аналіз різних видів актів ненормативного характеру, що приймаються главою держави; визначено форми, в яких приймаються відповідні акти; виявлено проблеми у сфері стратегічної правотворчості Президента України. На підставі проведеного аналізу розроблено класифікацію стратегічних актів глави держави.*

**Ключові слова:** стратегічний акт, класифікація, Президент України, указ, розпорядження, послання.

**Постановка проблеми.** Президент України як глава держави відповідно до Конституції України наділений широким колом повноважень у сфері правотворчості, в результаті якої приймаються рішення у різних формах. Традиційно вважається, що систему актів правотворчості Президента України (за критерієм форм, які прямо передбачені Конституцією України) становлять: акти, які безпосередньо приймаються главою держави (указ, розпорядження, щорічне та позачергове послання до Верховної Ради України, послання до народу України), та акти, які ініціює Президент України (проект міжнародного договору, проект закону або постанови Верховної Ради України, пропозиції до прийнятого Верховною Радою України закону, а також конституційне подання). При цьому всі акти глави держави за змістом доцільно розмежувати на нормативні і ненормативні правові акти.

Отже, Президент України уповноважений приймати різні види актів, зокрема стратегічного і політико-правового

характеру. Водночас відсутність науково розробленої концепції щодо системи стратегічних актів Президента України, недосконалість правового регулювання у цій сфері створюють низку проблем наукового і практичного характеру стосовно упорядкування стратегічних актів Президента України. Зокрема, потребують систематизації й уточнення назви і форми стратегічних актів глави держави, а також необхідне вирішення проблеми прийняття однакових за назвою актів у різних формах та різними владними суб'єктами.

У зв'язку з цим виникає необхідність у проведенні ґрунтовного дослідження, присвяченого систематизації стратегічних актів Президента України і розробці їх класифікації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти проблеми стратегічної правотворчості глави держави досліджували такі науковці: В.В. Андрусів, Ю.Г. Барабаш, М.В. Білак, Н.В. Бобракова, Ю.О. Волошин, І.О. Костицька, Т.В. Скомороха, О.В. Скрипнюк, В.Л. Федоренко та ін. При цьому науковцями питання стратегічних актів Президента Укра-

їни розглядалось, як правило, у контексті більш широкої проблеми – правотворчості (Ю.О. Волошин, О.В. Скрипнюк, В.Л. Федоренко та ін.) або актів глави держави (В.В. Андрусів, Ю.Г. Барабаш та ін.). Таким чином, можна констатувати, що комплексних наукових досліджень, присвячених класифікації стратегічних актів Президента України, наразі не достатньо.

**Метою статті** є розробка класифікації стратегічних актів Президента України. Для виконання поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: 1) провести критичний аналіз різних видів актів ненормативного характеру, що приймаються главою держави; 2) визначити форми, в яких приймаються відповідні акти; 3) виявити проблеми у сфері стратегічної правотворчості Президента України; 4) розробити класифікацію стратегічних актів глави держави.

**Виклад основного матеріалу.** У ст. 106 Конституції України [1] зазначено, що Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. На цій підставі можна зробити висновок, що у формі указів та розпоряджень приймаються і низка стратегічних актів глави держави.

Так, що стосується стратегічних повноважень Президента України, то відповідно до Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України [2] у формі указів можуть прийматися рішення щодо надання доручень Кабінету Міністрів України, а у формі розпоряджень – рішення про проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, надання повноважень на ведення переговорів, на підписання міжнародних договорів України, відповідних директив делегації чи представників України.

Указами Президента України відповідно до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [3] також затверджуються рішення Ради національної безпеки і оборони України, зокрема Стратегія національної безпеки України, Воєнна доктрина України, інші державні програми, доктрини з питань національної безпеки і оборони.

Крім того, слід вказати на ті акти Президента України, які приймаються у формі ненормативних, але офіційних документів, визначених Конституцією та/або законами України. Зокрема, згідно із Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» Президент України бере участь у визначенні державної політики шляхом звернення із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, в яких пропонується визначення, коригування засад внутрішньої і зовнішньої політики з урахуванням внутрішнього і зовнішнього становища України, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, керівництва у сферах національної безпеки і оборони держави, реалізації права законодавчої ініціативи, зокрема щодо внесення змін до цього Закону [4]. До стратегічних актів, суб'єктом прийняття яких може бути Президент України, також належать міжнародні договори, заяви, застереження [5].

Найбільш поширеними видами актів, зокрема стратегічного характеру, є акти, що приймаються у формі указів [6]. Зокрема, указами Президента України затверджуються доктрини (наприклад, Національна доктрина розвитку освіти [7], Воєнна доктрина [8]), концепції (Концепція державної мовної політики [9], Концепція боротьби з тероризмом [10]), стратегії (Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки [11], Національна стратегія у сфері прав людини [12]), програми (Річна національна програма співробітництва Україна – НАТО на 2016 рік [13]) та інші акти (Заходи щодо забезпечення надання інформації з питань соціально-економічної ситуації в Україні [14]).

Необхідно зазначити, що відповідно до Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України [2], крім рішень, визначених у переліку п. 4 Положення, указами Президента України оформлюються також інші рішення, видані на основі та на виконання Конституції і законів України, якщо хоча б одне з положень рішення належить до таких, що оформлюються указами Президента України відповідно до законів України та указів Президента України.

Отже, виходячи зі змісту означеної норми, указами Президента України можуть затверджуватися відповідні рішення, якщо це передбачено законами України або указами глави держави. Такий підхід цілком узгоджується з вимогами ст. 6 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Водночас прийняття деяких указів Президента України, якими затверджуються окремі концептуальні, доктринальні та стратегічні рішення, не передбачено законодавством України. У зв'язку з цим п. 3 Указу Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» необхідно доповнити положенням про те, що указами затверджуються також рішення про національні доктрини, концепції, стратегії і програми.

Водночас потребують конкретизації сфери, у яких глава держави має виконувати провідну роль у визначенні стратегії і концепції суспільного та державного розвитку, оскільки аналіз деяких законів України, якими регламентовано засади формування і реалізації державної політики в окремих сферах [15; 16], дозволяє зробити висновок, що в них узагалі не регламентована роль Президента України у формуванні та реалізації державної політики у відповідній сфері, а також не сформульовані його стратегічні повноваження.

З аналізу повноважень Президента України, визначених ст. 106, а також виходячи з його статусу глави держави, закріпленого у ст. 102 Конституції України, слідує, що ключовими сферами державної політики, у яких Президент України має бути визнаний головним стратегом держави, є: права і свободи людини та громадянина, демократичні процеси в країні, зокрема розвиток громадянського суспільства, міжнародні відносини та зовнішня політика, захист національного суверенітету та територіальної цілісності, забезпечення національної безпеки і оборони.

З приводу останньої сфери необхідно зазначити, що стратегічні акти щодо питань національної безпеки і оборони за-

тверджуються указами Президента України як Головнокомандувачем Збройних сил України, а також як головою Ради національної безпеки і оборони України. У зв'язку з цим їх доцільно згрупувати окремо, оскільки фактично ці акти приймаються Радою національної безпеки і оборони України, до складу якої згідно з ч.ч. 5–6 ст. 107 Конституції України входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України, а Голова Верховної Ради України може брати участь у засіданнях Ради.

Стосовно указів глави держави, якими затверджуються доктрини, концепції, програми та стратегії в інших сферах державної політики, варто вказати, що їх прийняття зумовлено практикою, але прямо не передбачене законодавством. При цьому прийняття таких актів допускається, зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 12 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [4], де зазначається, що Президент України може брати участь у формуванні державної політики, крім іншого, також шляхом видання на виконання Конституції і законів України указів та розпоряджень.

На цій підставі можемо виокремити такий критерій класифікації стратегічних актів глави держави, як їх визначеність або невизначеність у законодавстві України.

На практиці прийняття стратегічних актів главою держави, якщо це прямо не передбачено в законах або указах Президента України, призводить до виникнення декількох проблемних ситуацій: по-перше, одночасного прийняття стратегічних актів у певній сфері різними владними суб'єктами (проблема розмежування галузевої компетенції або дублювання положень різних актів); по-друге, безсистемного застосування назв стратегічних документів в указах Президента України без існування чіткої аргументації на користь тієї чи іншої назви (стратегії, доктрини, концепції тощо).

Так, щодо першої проблеми як приклад можна навести Закон України «Про засади державної мовної політики» [17] та Указ Президента України «Про Концепцію дер-

жавної мовної політики» [9]. Порівнюючи ці два документи, необхідно звернути увагу, що вони суттєво відрізняються між собою, хоча і стосуються однієї сфери державної політики.

У Законі наведено формулювання основних термінів, визначено завдання і принципи мовної політики, значну увагу приділено засадам застосування мови в органах державної влади, місцевого самоврядування, економічній та соціальній діяльності. У свою чергу, у Концепції наводиться аналіз наявних проблем і недоліків у мовній політиці, деталізуються завдання державної мовної політики, пропонуються способи вирішення відповідних проблем.

Отже, хоча обидва документи є стратегічними за своїм характером, але належать до різних ієрархічних рівнів. Концепція про державну мовну політику є документом, який деталізує і конкретизує засади державної політики в означеній сфері.

Однак у деяких випадках Президент України приймає стратегічні акти, які за своїм статусом наближені до програмних законів (наприклад, Національна доктрина розвитку освіти [7]).

У концептуальному аспекті Доктрина є фундаментальним документом, у якому фактично проголошуються засади державної політики у відповідній сфері. Тобто Доктрина є актом, який за статусом дещо схожий із програмним законом. У зв'язку з цим виникає цілком логічне запитання про те, чи має Президент України досить повноважень для затвердження своїми указами доктрин у різних сферах (крім Воєнної доктрини, оскільки її затвердження указом Президента прямо передбачено законодавством). Очевидно, що це завдання парламенту як органу, до повноважень якого належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики (ст. 85 Конституції України).

Що стосується другої проблеми (безсистемність назв документів у межах однієї форми), то провівши порівняльний аналіз указів Президента України, якими затверджено концепції [18] і стратегії [12], можна зробити висновок, що вони перебувають приблизно на однаковому ієрархічному рівні – в них аналізуються поточні проблеми у відповідній сфері,

пропонуються способи їх вирішення, конкретизуються стратегічні цілі і завдання. Отже, принципової різниці між документами з назвою «Стратегія» і «Концепція» немає.

Ще одним спірним моментом можна вважати також те, що акти з назвою «Концепція» або «Стратегія», крім указів, іноді мають форму законів, тобто приймаються Верховною Радою України (наприклад, «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [19]). У цьому виявляється проблема розмежування повноважень між парламентом та главою держави у розробці відповідних стратегічних актів.

Таким чином, для систематизації та уточнення назв і форм стратегічних актів, вирішення проблеми прийняття однакових за назвою актів у різних формах і різними владними суб'єктами необхідно прийняти окремий закон, у якому розробити ієрархічну систему нормативних і ненормативних правових актів із визначенням рішень, які приймаються у тій чи іншій формі тими чи іншими суб'єктами владних повноважень.

Очевидно, що основною формою стратегічних актів Президента України є щорічні та позачергові послання до Верховної Ради України і послання до народу України.

У науковій літературі справедливо зазначається, що послання глави держави мають програмний характер, визначають пріоритети і перспективи розвитку суспільства та держави у межах правового поля. Їм належить особлива роль у безпосередній реалізації стратегічних принципів і положень Конституції України як документа, що визначає середньострокові і довгострокові цілі і цінності в усіх сферах суспільного та державного життя [20, с. 33].

Щорічні послання Президента України до Верховної Ради України є однією з основних форм участі глави держави у формуванні державної політики, про що йдеться, зокрема, в Бюджетному кодексі України, Законах України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про організацію оборонного планування» та ін.

Водночас суттєвим недоліком сучасного стану правового регулювання статусу щорічного послання глави держави, що знижує його практичну значимість, є те, що у ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [21] не згадується про те, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується також і на завданнях, визначених у щорічних посланнях Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище в державі. Тому, вважаємо, що до цієї статті необхідно внести відповідне доповнення.

**Висновки і пропозиції.** На підставі проведеного у цій статті аналізу можна зробити такі висновки.

1. Проблемами у сфері класифікації стратегічних актів Президента України є: 1) недосконалість правового регулювання питання поняття і видів актів стратегічної правотворчості Президента України (відсутність спеціального закону, який би визначав систему правових актів суб'єктів владних повноважень); 2) невизначеність порядку підготовки інших, крім щорічних послань, програмних документів; 3) неупорядкованість форм і назв стратегічних актів глави держави.

2. Для вирішення означених проблем необхідно: 1) доповнити ст. 11 та ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» положенням про те, що програма діяльності Кабінету Міністрів України базується, зокрема, на завданнях, визначених у посланнях Президента України до Верховної Ради України (ст. 11), а також про те, що уряд зобов'язаний розробляти план заходів щодо реалізації стратегічних актів Президента України та звітувати про хід його виконання (ст. 25); 2) розробити спеціальний закон, у якому визначити ієрархічну систему нормативних і ненормативних правових актів із визначенням рішень, які приймаються у тій чи іншій формі тими чи іншими суб'єктами владних повноважень; 3) внести доповнення та зміни до Указу Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України», зокрема потребують уточнення особливості процедури підготовки і прийняття стратегічних актів, порядок здійснення контролю за їх реалізацією, форми

звітності про стан виконання відповідних доручень тощо.

3. Стратегічні акти Президента України можна класифікувати за такими критеріями:

– за формою: 1) ті, що затверджені нормативно-правовими актами (указами); 2) ті, що прийняті у ненормативній офіційній формі, визначеній Конституцією та/або законами України (послання, заяви та ін.); 3) ті, які прийняті у нетиповій формі, не визначеній законодавством України, зокрема спільно з іншими суб'єктами правотворчості (доручення, програма, стратегія, універсал тощо);

– за змістом: 1) загальні, тобто ті, в яких представляються напрями і пріоритети суспільного та державного розвитку у цілому; 2) спеціальні, в яких визначаються засади державної політики в окремих сферах. Ці акти, у свою чергу, доцільно класифікувати на акти, прийняті у сферах, які для глави держави є пріоритетними (права і свободи людини і громадянина, розвиток громадянського суспільства, сфера національної безпеки і оборони, зовнішньої політика тощо); акти, що приймаються в інших сферах; 3) укази, якими затверджуються рішення Ради національної безпеки і оборони України.

### Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України № 970/2006 від 15.11.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/970/2006>.
3. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України № 183/98-ВР від 05.03.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80>.
4. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України № 2411-VI від 01.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.
5. Про міжнародні договори : Закон України № 1906-IV від 29.06.2004 р. [Електро-

- ний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.
6. Документи Президента України / офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/stru/o4#Stru>.
  7. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України № 347/2002 від 17.04.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
  8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України № 555/2015 від 24.09.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.
  9. Про Концепцію державної мовної політики : Указ Президента України № 161/2010 від 15.02.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/161/2010>.
  10. Про Концепцію боротьби з тероризмом : Указ Президента України № 230/2013 від 25.04.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/230/2013>.
  11. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
  12. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України № 501/2015 від 25.08.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.
  13. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2016 рік : Указ Президента України № 45/2016 від 12.02.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/45/2016>.
  14. Про заходи щодо забезпечення надання інформації з питань соціально-економічної ситуації в Україні : Указ Президента України № 299/2009 від 12.05.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/299/2009>.
  15. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України № 3341-ХІІ від 30.06.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>.
  16. Про фізичну культуру і спорт : Закон України № 3808-ХІІ від 24.12.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3808-12>.
  17. Про засади державної мовної політики : Закон України № 5029-VI від 03.07.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>.
  18. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України № 140/2006 від 20.02.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/140/2006>.
  19. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України № 1699-VII від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
  20. Скрипнюк О.В. Завдання, функції та повноваження Президента України / Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення : [монографія] [О.В. Скрипнюк, В.Л. Федоренко, Ю.Г. Барабаш, Я.О. Берназюк та ін. ; за ред. О.В. Скрипнюка і В.Л. Федоренка]. – К. : НАДУ, 2011. – 344 с.
  21. Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 794-VII від 27.02.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

### **Берназюк И. Н. Проблема классификации стратегических актов Президента Украины**

*Статья посвящена актуальным проблемам классификации стратегических актов Президента Украины. Проведен критический анализ различных видов актов ненормативного характера, принимаемых главой государства; определены формы, в которых принимаются соответствующие акты; выявлены проблемы в сфере стратегического правотворчества Президента Украины. На основании проведенного анализа разработана классификация стратегических актов главы государства.*

**Ключевые слова:** стратегический акт, классификация, Президент Украины, указ, распоряжение, послание.

**Bernazyuk I. The problem of classification of strategic acts of the President of Ukraine**

*This article is devoted to actual problems of classification policy acts of the President of Ukraine. A critical analysis of different types of acts non-normative nature taken by the head of state; identified ways in which the relevant acts adopted; identified problems in a strategic law-making of President of Ukraine. Based on the analysis designed the classification policy acts of the President.*

**Key words:** *strategic act, classification, President of Ukraine, decree, order, proclamation.*