

*Берназюк І. М.,
кандидат юридичних наук,
радник Голови Національного агентства запобігання корупції*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ СТРАТЕГІЧНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню деяких концептуальних підходів до визначення поняття стратегічної правотворчості. Розглядається поняття правотворчості в широкому та вузькому розумінні, обґрунтована думка, що під час дослідження поняття стратегічної правотворчості доцільно застосовувати широкий підхід до визначення базової категорії «правотворчість»; охарактеризовані різні концептуальні підходи до розуміння сутності стратегічної правотворчості, на підставі їх аналізу запропоновано сформулювати дефініцію поняття «стратегічна правотворчість» у двох аспектах – науково-теоретичному та практичному.

Ключові слова: концепція, стратегія, доктрина, поняття, правотворчість, акт законодавства.

Постановка проблеми. Виступаючи від імені народу, Верховна Рада України, Президент України та сформований ними Кабінет Міністрів України реалізують свої повноваження, в тому числі шляхом участі в правотворчій діяльності. Одним із різновидів такої діяльності є стратегічна правотворчість. Конституційно-правова природа стратегічної правотворчості виражається в тому, що: по-перше, це особливий вид правотворчості, який відрізняється за формою відображення її реалізації, за суб'єктами та процедурою, метою та завданнями здійснення; по-друге, стратегічна правотворчість є основою законотворчості, оскільки задає напрямок державного розвитку та визначає необхідні для розробки законодавчі акти.

Однак, незважаючи на суттєву роль, яку відіграє стратегічна правотворчість, її значення в сучасній науці та на практиці часто недооцінюється. Це, у свою чергу, слугує причиною незадовільного стану конституційно-правового регулювання стратегічної правотворчості в нашій державі, а також недостатньої розробленості питання визначення стратегічної правотворчості в науці конституційного права. Тому в даній статті пропонується узагальнити різноманітні підходи до розуміння сутності стратегічної правотворчості та на підставі їх аналізу сформулювати дефініцію цього поняття.

Стан дослідження. Деякі проблеми стратегічної правотворчості в конституційному праві досліджували такі вчені, як А.В. Баровська, О.М. Голощанов, Ю.В. Данилюк, Д.В. Ірошников, В.М. Капицин, В.О. Клочков, М.О. Мушинський та інші. Особливо слід відмітити наукову роботу зарубіжного науковця О.М. Голощанова, який на рівні дисертації досліджував проблеми конституційних основ становлення державно-правової стратегії. При цьому слід вказати на практичну відсутність у вітчизняній науці конституційного права наукових робіт, присвячених питанню стратегічної правотворчості.

Мета дослідження. Метою статті є дослідження концептуальних підходів до розуміння сутності стратегічної правотворчості та формулювання на підставі їх аналізу дефініції поняття «стратегічна правотворчість». Для досягнення поставленої мети сформульовані такі завдання: розглянути поняття

правотворчості в широкому та вузькому розумінні; охарактеризувати різні концептуальні підходи до розуміння сутності стратегічної правотворчості та на підставі їх аналізу запропонувати сформулювати дефініцію поняття «стратегічна правотворчість» у двох аспектах – науково-теоретичному та практичному.

Викладення основного матеріалу. Досліджуючи поняття стратегічної правотворчості, необхідно з'ясувати значення базової категорії – «правотворчість».

Науковці неодноразово у своїх дослідженнях звертались до питання поняття та сутності правотворчості, пропонуючи різні підходи до розуміння даного поняття.

Так, у теорії права правотворчість визначається як специфічна, що вимагає особливих знань і умінь, інтелектуальна діяльність, пов'язана зі створенням або зміною існуючих у державі правових норм [1, с. 319]; специфічна діяльність вповноважених органів держави, громадських організацій і посадових осіб, що включає систему дій із підготовки, затвердження та офіційного оголошення нормативно-правових актів [2, с. 67]; форма владної діяльності уповноважених суб'єктів (перш за все – держави), спрямованої на утворення нормативно-правових актів, за допомогою яких у чинну юридичну систему запроваджуються, змінюються чи скасовуються правові норми [3, с. 337]; діяльність компетентних державних органів, уповноважених державою громадських об'єднань, трудових колективів або (в передбачених законом випадках) всього народу чи його територіальних спільнот зі встановлення (санкціонування), зміни чи скасування юридичних норм [4, с. 115] та ін.

Аналізуючи наведені визначення, можна зробити висновок, що традиційним для правової науки є підхід, відповідно до якого правотворчість розглядається як діяльність (процес), предметом якої (якого) є розробка, прийняття, реалізація нормативно-правових актів. Іншими словами, це діяльність, у результаті якої приймається виключно нормативно-правовий акт. Таке розуміння правотворчості, ймовірно, відповідає вузькому підходу до визначення категорії «право», який не охоплює всієї багатогранності цього поняття, а лише тлумачить його як тож саме поняття «нормативно-правовий акт». Крім того, якщо прийняти за аксіому концепцію вузького значення поняття «право» і, як наслідок, – поняття «правотворчість», то можна взагалі поставити під сумнів логічний сенс лінгвістичної конструкції «стратегічна правотворчість», оскільки стратегічний акт не може бути результатом правотворчості тому, що не належить до нормативно-правових актів.

У зв'язку із цим варто погодитись із думкою науковців, які, використавши різноманітні методи в процесі аналізу змісту поняття «правотворчість», доходять до висновку, що результатом правотворчої діяльності є право як таке, виражене не тільки в законодавчих актах, а й у формі будь-якого джерела права, внаслідок чого вважають розуміння правотворчості як діяльності зі створення лише законів неприйнятним [5, с. 193].

Отже, розглядаючи стратегічну правотворчість як діяльність суб'єктів владних повноважень щодо розробки, прийняття та реалізації стратегічних актів, ми застосовуємо широкий підхід до тлумачення понять «право» та «правотворчість». Стратегічну правотворчість при цьому слід віднести до самостійного, не пов'язаного із законотворчістю, лише частково пов'язаного з нормотворчістю виду діяльності. Останній висновок ґрунтується на тому факті, що нормотворчість неможливо в чистому вигляді відділити від діяльності, пов'язаної з прийняттям і втіленням у життя всіх інших актів правотворчості, зокрема стратегічних (програмних).

Пояснюючи природу стратегічної правотворчості, А.П. Мазуренко зазначає, що зовнішнє вираження правотворчої політики втілюється в певних діях її суб'єктів, спрямованих на модернізацію правотворчості з метою створення необхідних умов для формування цілісної і несуперечливої системи права, адекватної сучасним потребам суспільства і держави. Досягнення цих цілей відбувається як за допомогою політико-правових, так і суто юридичних (нормативні правові акти та інші форми права, законодавча техніка і т.д.), а також організаційних засобів правотворчої політики. Останні відрізняються значним різноманіттям. До них науковець відносить: планування і прогнозування, експертне та аналітичне забезпечення правотворчої діяльності, різні способи вираження громадської думки про законопроекти, правотворчий процес, безпосередню правотворчість населення, лобізм та ін. [6, с. 15].

Отже, стратегічна правотворчість є основою для законотворчості, оскільки розробка та прийняття законодавчих актів має здійснюватися не стихійно, а в установленому в програмних документах напрямку. Однак навряд чи можна погодитись із думкою вченого з приводу того, що стратегічне планування (фактично розробка та прийняття програмних документів) можна віднести до організаційних засобів забезпечення правотворчої політики. Насправді стратегічна правотворчість також є частиною правової політики і повинна розглядатися як один із напрямків політико-правової діяльності.

Крім того, стратегічна правотворчість виконує об'єднуючу роль політико-правової діяльності вищих органів державної влади, забезпечуючи консолідацію їх зусиль в одному спільному напрямку.

Як зазначає із цього приводу Л.П. Макаренко, для того, щоб стати ефективним механізмом узгодження позицій центрів прийняття державно-управлінських рішень, здійснюваного Верховною Радою, Президентом і Кабінетом Міністрів України, політична комунікація має спрямовуватися на виконання завдань, продиктованих принципами демократичного політичного врядування, за якого всі гілки державної влади перебувають не в стані конфронтації і перетягування повноважень, а в єдності і чіткості щодо повноважень, які передбачені Основним Законом країни. Виходячи зі стратегії демократичного політичного розвитку України, можливо визначити першочергові завдання, спільні для всіх центрів прийняття державно-управлінських рішень [7, с. 396].

Вочевидь, найбільш ефективною формою політичної комунікації між суб'єктами владних повноважень є стратегічна правотворчість, у результаті якої приймаються стратегічні акти, що стають програмою діяльності відповідних суб'єктів на наступні періоди.

У науковій літературі питання щодо конституційно-правової природи стратегічної правотворчості досліджено недостатньо. Окремі науковці здійснювали спробу пояснити її сутність

через розкриття різних аспектів та особливостей даного виду правотворчості.

Так, О.М. Макеєва вважає, що доктринальна форма правотворчості в її реальному втіленні є сукупністю цілей, завдань і принципів для вирішення конкретних практичних завдань. На думку вченої, вона може бути одним із джерел опосередкованого регулюючого впливу на суспільні відносини, і саме в цьому сенсі затверджуються відповідними компетентними органами державної влади. Відтак об'єктивно виникає потреба у створенні доктринальних засад правової політики [8, с. 85].

Таким чином, науковець підкреслює, що не слід повністю виключати регулюючого впливу стратегічної правотворчості (стратегічних актів) на суспільні правовідносини. З такою думкою слід погодитись, оскільки опосередкований вплив стратегічної правотворчості виражається в тому, що в результаті приймаються акти, які не тільки містять ідеї та концепції державного розвитку, але і закріплюють принципи такого розвитку.

Зокрема, в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» регламентовано, що засади внутрішньої і зовнішньої політики базуються на безумовному додержанні Конституції України, забезпеченні в Україні прав і свобод людини і громадянина та гарантуванні прав і свобод, проголошених Конституцією України, на загальноєвропейських принципах і нормах міжнародного права, забезпеченні соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально-економічного розвитку України, зміцненні демократичних засад суспільного і державного життя, забезпеченні верховенства права, економічної і політичної незалежності держави, захисту її національних інтересів, утвердження України як повноправного й авторитетного члена світового співтовариства [9].

Отже, положення програмних документів повинні відповідати означеним принципам. Тому стратегічна правотворчість через визначення пріоритетних демократичних засад державного розвитку тим самим спрямовує правову політику держави в руслі дотримання основоположних принципів, у чому і виражається її опосередкований регулюючий вплив на суспільні правовідносини. Однак основною ціллю стратегічної правотворчості все ж таки є не регулювання правовідносин, а визначення напрямків їх розвитку, шляхів, способів та засобів такого розвитку.

О.М. Голощапов вважає, що державно-правова стратегія здійснюється через діяльність суб'єктів, що реалізують її, як цілеспрямовані зусилля глави держави, парламенту та уряду з якісного наповнення трьох основних ознак держави: демократичної, соціальної, правової [10, с. 172].

Можемо погодитись із думкою науковця з приводу визначених ним основних суб'єктів стратегічної правотворчості. Однак не досить вдалим видається формулювання змісту стратегічної правотворчості, яку, на думку вченого, складають «... цілеспрямовані зусилля з якісного наповнення основних ознак держави». Із цього приводу варто зауважити, що діяльність суб'єктів стратегічної правотворчості спрямована на те, щоб з урахуванням основоположних принципів визначати цілі, напрямки, шляхи та засоби розвитку держави.

Під юридичною стратегією А.М. Міронов пропонує розуміти специфічний вид діяльності суб'єктів правотворчості за визначенням прийомів і способів досягнення науково обґрунтованих прогнозів прийнятих нормативних правових актів, спрямованої в кінцевому підсумку на поліпшення їх якості й ефективності [11, с. 47].

Отже, науковцем розглядається поняття стратегічної правотворчості у вузькому значенні – як планування розвитку нормативної правотворчості, із чим у принципі можна погодитись, оскільки в кінцевому результаті будь-які реформаторські зміни потребують розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Висновки. На підставі проведеного науково-правового аналізу можна зробити висновки.

Розглядаючи стратегічну правотворчість як діяльність суб'єктів владних повноважень щодо розробки, прийняття та реалізації стратегічних актів, доцільно застосовувати широкий підхід до тлумачення поняття «правотворчість», що ґрунтується на широкому розумінні категорії «право», яке включає в себе не тільки норми права, але і норми-принципи, норми-стратегії тощо.

Стратегічна правотворчість суб'єктів владних повноважень вирізняється з-поміж інших видів правотворчості за такими ознаками: 1) її результатом є ненормативні акти особливої форми – стратегічні акти; 2) її суб'єктами можуть виступати парламент, глава держави та уряд, які, виражаючи політичну волю народу, на основі передвиборчих програм кандидатів, які отримали перемогу на виборах, розробляють та приймають відповідні програмні документи. Причому в системі суб'єктів стратегічної правотворчості головне місце має відводитись Президенту України як главі держави, гаранту державного суверенітету, прав і свобод людини і громадянина; 3) відрізняється також процедура здійснення стратегічної правотворчості, яка в порівнянні з іншими видами правотворчості характеризується меншим ступенем формалізму; 4) вона має спеціальну мету – не врегулювання суспільних правовідносин, а визначення ідей та концепцій їх розвитку та напрямків удосконалення законодавчого регулювання, планування реформ тощо.

Дефініцію поняття «стратегічна правотворчість» доцільно сформулювати у двох аспектах – науково-теоретичному та практичному. Це дозволить виділити як сутнісні ознаки досліджуваного явища, так і його правові характеристики.

У першому варіанті стратегічна правотворчість – це процес розробки, прийняття та реалізації стратегічних актів Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України, який характеризується послідовністю, строковістю, науковою обґрунтованістю, політичною відповідальністю її суб'єктів перед народом.

Стратегічну правотворчість у практичній площині можна визначити як планомірну діяльність щодо розробки, прийняття та реалізації стратегічних актів Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України, за участю інших суб'єктів у випадках та порядку, встановлених законодавством України.

Перспективою подальших наукових досліджень може стати систематизація та класифікація різних видів актів стратегічної правотворчості.

Література:

1. Алексеев С.С. Теория государства и права: учебник для ВУЗов, 3-е изд. / С.С. Алексеев. – М. : НОРМА, 2005. – 458 с.
2. Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Х. : Изд-во «Вища школа», 1985. – 192 с.

3. Кельман М.С. Загальна теорія держави та права / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2005. – 609 с.
4. Ведерніков Ю.А. Теорія держави і права / Ю.А. Ведерніков, В.С. Грегул. – 4-ге вид., доп. і переробл. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 224 с.
5. Михалюк С. Правотворчість як складова державного управління / С. Михалюк // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2009. – № 1. – С. 191–197.
6. Мазуренко А.П. Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России : автореф. дисс. докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства ; история учений о праве и государстве» / А.П. Мазуренко. – Саратов, 2011. – 50 с.
7. Макаренко Л.П. Комунікації глави держави в системі владних інтеграцій / Л.П. Макаренко // Збірник наукових праць «Гілея: науковий вісник». – 2015. – Вип. 97. – С. 395–401.
8. Макеєва О.М. Доктринальна форма правової політики в умовах правової реформи / О.М. Макеєва // Матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, Національний авіаційний університет, 26 лютого 2016 р. – Том 1. – Тернопіль : Вектор, 2016. – 384 с.
9. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.
10. Голощапов А.М. Конституционные основы становления государственно-правовой стратегии : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.М. Голощапов. – М., 2004. – 191 с.
11. Миронов А.Н. Юридическая стратегия в правотворческой деятельности / А.Н. Миронов // Российская юстиция. – 2007. – № 6. – С. 43–47.

Берназюк І. М. Концептуальні підходи к определению понятия стратегического правотворчества

Аннотация. Стаття посвящена исследованию некоторых концептуальных подходов к определению понятия стратегического правотворчества. Рассматривается понятие правотворчества в широком и узком смысле, обосновано мнение, что при исследовании понятия стратегического правотворчества целесообразно применять широкий подход к определению базовой категории «правотворчество»; охарактеризованы различные концептуальные подходы к пониманию сущности стратегического правотворчества, на основании их анализа предложено сформулировать дефиницию понятия «стратегическое правотворчество» в двух аспектах – научно-теоретическом и практическом.

Ключевые слова: концепция, стратегия, доктрина, понятие, правотворчество, акт законодательства.

Bernaziuk I. Conceptual approaches to the definition of strategic lawmaking

Summary. The article investigates some conceptual approaches to the definition of strategic lawmaking. We consider the concept of law-making in the broad and narrow sense, justified the idea that the study of the strategic concept of law-making, it is advisable to use a broad approach to the definition of basic categories – «law-making»; described various conceptual approaches to understanding the strategic nature of law-making and on the basis of their analysis suggested formulate a definition of the concept of «strategic law-making» in two aspects – scientific-theoretical and practical.

Key words: concept, strategy, doctrine, concepts, law-making, act of legislation.