

ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Правотворчість виступає важливим елементом правової політики держави, однією із форм діяльності органів державної влади та громадянського суспільства. Інститут правотворчості не може бути сталим, адже його трансформація здійснюється під дією різноманітних чинників, як-от: поява нових суспільних відносин, що потребують упорядкування (зокрема правовідносин у сфері інфраструктури), їх зміна чи втрата актуальності, формування нових державних та громадських інституцій, інтеграція у міжнародний правовий простір, формування нового інфраструктурного ландшафту тощо. Ці та низка інших правотворчих факторів зумовлюють необхідність постійного моніторингу та інколи навіть перегляду усталених концептуальних загальнотеоретичних засад, на яких ґрунтується вітчизняна правова доктрина, в тому числі й адміністративно-правова.

Попри значну еволюцію наукових поглядів у сфері правотворчості, її розроблення та удосконалення як предмета дослідження правових наук, як напряму державної діяльності, засобу правової політики держави має бути перманентним.

Головною тенденцією останніх років у сфері правотворчості є поява нових «некласичних» правових актів, які мають надзвичайно важливе значення в окресленні напрямів, цілей, завдань розвитку суспільства та держави у чітко визначений період часу. Саме ці акти зумовлюють ініціювання розроблення, ухвалення нових нормативно-правових актів чи зміни, скасування, доповнення чинних. Слід також підкреслити, що ці акти активно застосовуються як вітчизняними, так й зарубіжними правотворчими органами. Можна

навіть стверджувати, що наразі вони виступають головними елементами та засобами правової політики України.

Однак попри те, що вони визначають головні засади розвитку правової політики України, їх юридична природа, специфіка, навіть назва цієї категорії актів є донині не усталеною серед більшості науковців. Так, дослідники використовують такі категорії як: «доктринальні акти», «програмні документи», «концептуальні акти», «акти програмно-директивного характеру», «квазінормативні акти», «стратегічні правові акти», «стратегічні акти», «випереджуючі нормативні акти» тощо.

Отже, недостатня доктринальна визначеність й неурегульованість в законодавстві України стратегічної правотворчості як виду правотворчої діяльності органів державної влади та інструменту стратегічної правової політики й зумовила **актуальність** написання наукової статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагоме значення у розумінні цієї проблематики мають загальнотеоретичні праці С.С. Алексєєва, Д.Н. Бахраха, С.Д. Гусарева, А.М. Завального, В.Б. Ісакова, В.В. Копейчикова, Ю.В. Кривицького, Ю.Є. Максименко, А.В. Малька, Н.І. Матузова, М.М. Пендюри, В.Д. Сорочіна, О.Д. Тихомирова, О.О. Тихомирова, Л.В. Томаша, Л.С. Явича, які розкрили поняття, зміст, ознаки та види правотворчості тощо. Не менш важливими для пізнання предмета дослідження мають галузеві наукові праці.

Ураховуючи міжгалузевий характер порушеної проблематики, вагому роль відіграють галузеві наукові дослідження. Так, В.А. Ліпкан розкрив адміністративно-правові засади

стратегічної правотворчості, запропонувавши систему, рівні, інституційно-функціональний механізм, порядок розроблення та ухвалення, а також ієрархію стратегічних актів у сфері національної безпеки України [1-4]. І.М. Берназюк, в рамках конституційного права дослідила особливості стратегічних актів, що ухвалюються Верховною Радою України та Президентом України, а також вперше визначила різні підходи до дефініції поняття «стратегічна правотворчість» [5].

Доцільно згадати і роботи С.С. Теленика, який вперше порушив питання щодо правової природи щорічних послань Президента України їх місця та ролі в системі стратегічних актів в контексті створення державної системи захисту критичної інфраструктури [6].

Метою статті є дослідження загальнотеоретичних засад та особливостей стратегічної правотворчості як виду правотворчої діяльності в правовій системі України та вітчизняній юридичній доктрині.

Задля цього автором поставлені такі **завдання**:

- дослідити сучасні наукові підходи щодо трактування поняття «правотворчість»;
- окреслити основні функції та ознаки правотворчості;
- розкрити розуміння стратегічної правотворчості як виду правотворчої діяльності органів державної влади та інструменту стратегічної правової політики.

Виклад основного матеріалу. Пізнання стратегічної правотворчості неможливе без окреслення концептуальних загальнотеоретичних засад правотворчості, адже стратегічна правотворчість як вид правотворчості ґрунтується саме на них.

На правотворчість конкретної країни впливають різні зовнішні та внутрішні чинники та процеси: історичні традиції, праворозуміння, правова культура та менталітет населення, особливості форми державного правління, форми територіального устрою, форми державного режиму, рівень інформатизації, місце та роль у геополітичній сві-

товій мапі, рівень включеності у різні простори (економічні, безпекові, енергетичні, транспортні тощо) тощо.

Наприклад, чи могли ми думати раніше про те, що обрання на вищі державні посади здійснюватиметься шляхом електронного голосування, чи про те, що суспільство зможе впливати на діяльність органів державної влади шляхом е-петицій? Дійсно, розвиток інформаційно-телекомунікаційних технологій та засобів зв'язку, формування та становлення інформаційного суспільства змінює бачення навіть усталених інститутів взаємодії суспільства та держави. Як влучно відзначають В.А. Ліпкан та І.М. Сопілко «віртуальна реальність набуває ознак особливого соціального феномена і здійснює помітний вплив на світ фізичний, стає особливим соціокультурним механізмом» [7, с. 514]. Тим більше такий важливий елемент правової політики держави як правотворчість.

Ситуація погіршується тим, що нині інститут правотворчості на легітимному рівні представлений лише підзаконними актами. Зокрема, лише в Указі Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 року [8] визначені правові засади офіційного оприлюднення та порядок набрання чинності нормативно-правових актів, які приймають Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України.

Інші ж важливі аспекти інституту правотворчості, на жаль, й донині на мають законодавчо визначеного упорядкування. Серед яких: поняття, види, ієрархія, система нормативно-правових актів, вимоги, порядок, суб'єкти нормотворення тощо. Адже жоден із законопроектів у цій сфері не ухвалений, хоча щорічно розроблення чи удосконалення змісту законопроекту «Про нормативно-правові акти» входить до напрямів Плану законопроектної роботи Верховної Ради України. Тому годі вже й казати про *інститут стратегічної правотворчості*, адже деякі науковці взагалі заперечують наявність стратегічних актів та їх правову природу.

Аналіз загальнотеоретичних розвідок у цій сфері ще раз доводить вагомість правотворчості серед інших елементів правової системи держави. Багато вчених вказують, що: «...з багатоманіття правових явищ, що охоплює правова система», правотворчість займає одне з центральних місць» [9, с. 568], «...це найважливіший засіб управління суспільством, з точки зору формування стратегії його розвитку, а також показник цивілізованості й демократизації суспільства» [10, с. 155].

Однак попри таку важливість та актуальність визначення цього поняття є й наразі незгодженим серед науковців. Можу виділити декілька *основних підходів*.

Так, певним чином *державоцентристський підхід* до визначення поняття «правотворчість» пропонують О.Г. Мурашин та М.С. Кельман [11, с. 152]: «... *правотворчість* – 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».

Сапун В.А. у своїй докторській дисертації відстоює позицію, що *правотворчість* – офіційна владна діяльність із надання позитивному праву характеру інституційного утворення [12].

Схожої позиції притримуються й інші дослідники: «*правотворчість* – це одна з форм діяльності держави в особі компетентних органів, установ та організацій, які уповноважені в передбачених законом випадках готувати, видавати або вдосконалювати нормативно-правові акти» [10, с. 152].

М.В. Цвік застосовує категорію «*нормотворчість*» та визначає її як «...врегульована законодавством діяльність уповноважених державних органів щодо розробки та прийняття нормативно-правових актів, які містять загальні правила поведінки (норми права)» [13, с. 273].

Ю.Ю. Ветютнев взагалі визначає правотворчість як засіб самоствердження, завдячуючи якому владний суб'єкт демонструє

власні можливості і зайвий раз підтверджує для себе та інших той факт, що він насправді є носім влади [14, с. 150]. Більше того, даний дослідник визначає *закон* в якості результату діяльності відносно невеликої групи людей, чий інтереси можуть співпадати а можуть і не співпадати з інтересами решти населення; право – завжди продукт соціальної меншості, який може бути схвалений або не схвалений більшістю, але тим не менш ця більшість в його безпосередньому створенні прямої участі не бере; воно є завжди своєрідним посланням меншості до більшості, виступає інструментом стримування соціальних емоцій [14, с. 149–154].

Отже, здебільшого автори зауважують, що правотворчість є діяльністю винятково державних органів, яка носить цілеспрямований і компетентний характер, що віддзеркалює радянське бачення цього інституту.

Декілька ремарок з цього приводу.

По-перше, наразі для сучасних демократичних держав характерна як делегована, так й безпосередня правотворчість, яка реалізується шляхом проведення місцевих та національних референдумів. Зокрема, довгий час правотворчість в Україні дійсно була винятково прерогативою державних органів, а наразі вагому роль відіграють органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, територіальні спільноти, а також народ у цілому. Це право громадян було вперше визначено Законом України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» від 3 липня 1991 року [15], а також у подальшому й Конституцією України [16].

Хоча попри нормативну закріпленість цього права, статистичні дані засвідчують незначну активність населення у його реалізації. Можливо це було зумовлено низьким рівнем правової культури населення і взагалі праворозуміння. Адже від моменту набрання до моменту втрати чинності Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» було задокументовано 178 ініціатив щодо проведення місцевих референдумів та лише 122 з них знайшли реальне втілення [17].

Щодо всеукраїнського референдуму, то вперше й востаннє він відбувся лише 16 лютого 2000 року за ініціативи Президента України Л. М. Кучми щодо зменшення кількості народних депутатів до 300-х осіб. Попри підтримку цієї ініціативи народом України реального її втілення не відбулось.

Нині ж, попри гарантованість конституційними нормами права громадян брати участь в управлінні державними справами шляхом всеукраїнських чи місцевих референдумів, механізм реалізації цього права, а, отже, й механізм безпосередньої правотворчості в реальності в Україні відсутній. Більше того, можна стверджувати, що вітчизняний досвід у цій сфері дещо негативний, адже зумовив проведення ряду незаконних місцевих референдумів та псевдореферендумів. Певним чином, на мою думку, цьому могло б завдати своєчасно наукове обґрунтування та впровадження концепції випереджуючої правотворчості в рамках якої формується образ майбутніх правових систем і структури правових відносин.

Слід зауважити, що наразі у Верховній Раді України розроблено декілька законопроектів у цій сфері. Саме тому маємо надію, що найближчим часом будуть удосконалені правові засади проведення всеукраїнського та місцевого референдумів в Україні, а також народ України зможе не лише де-юре, а й де-факто бути суб'єктом безпосередньої правотворчості. Тим більше в умовах проведеної децентралізації України та появи значних повноважень у органів місцевого самоврядування, без унормування суспільних відносин у цій сфері неможливо ефективно представляти інтереси територіальної громади.

По-друге, дослідники ототожнюють правотворчість винятково з діяльністю, яка спрямована на створення нормативно-правових актів. Хоча нормативно-правовий акт є формою права характерною для романо-германської правової сім'ї. Однак поряд із нею існують й інші правові сім'ї, де головну роль відіграють не нормативно-правові акти, а інші

форми права: правові (судові чи адміністративні) прецеденти, правові звичаї, релігійні тексти тощо.

Дійсно тривалий час аксіоматичним було твердження фахівців загальнотеоретичної науки, що головним критерієм розподілу правових систем є домінування того чи іншого джерела права в конкретній правовій системі, на основі чого виокремлюються різні правові сім'ї. Наразі ж для правової системи України, яка є частиною романо-германської правової сім'ї, де головним джерелом права визнається нормативно-правовий акт, не менш важливого значення набувають й судові прецеденти: рішення Конституційного Суду України, нормативні тлумачення Пленуму Верховного Суду України та Вищих спеціалізованих судів, рішення судів загальної юрисдикції, що скасовують дію нормативних актів, рішення Європейського суду з прав людини.

У цьому аспекті Сахнюк В.В. слушно зауважує: «...не можна заперечувати, що роль судового прецеденту як регулятора суспільних відносин невинно зростає, оскільки застосування судових прецедентів порівняно з нормативно-правовими актами дозволяє заповнити прогалини законодавчого регулювання та швидше відреагувати на зміни в суспільних відносинах» [18, с. 119].

Генезис державно-правової політики України зумовив появу та динамічний розвиток *стратегічних правових актів*, які мають певні відмінності, особливості як за формою, так й за змістом щодо нормативно-правових актів. Доречно зауважити, що недостатня розробленість інституту нормативно-правових актів сприяє поширенню підходу, відповідно до якого інколи окремими дослідниками заперечується правовий характер таких актів. Однак неможливо заперечувати факт їх наявності та вагому роль у визначенні важливих головних напрямів розвитку різних сфер суспільного та державного життя, ідентичний порядок розроблення, ухвалення, набрання чинності як при класичних нормативно-правових актах. Отже, сучасне

трактування правотворчості має враховувати усі форми актів, а також розширене коло суб'єктів правотворчості.

Таким чином підходимо до виділення другої групи дослідників і формуємо другий за нашою умовною класифікацією підхід – *синтетичний підхід*. Представники даного підходу поєднують роль державних і недержавних суб'єктів у правотворчості. І ця позиція нам є більш близькою. У зв'язку з чим більш прийнятним та сучасним є визначення аналізованого поняття, яке запропонував П.М. Рабінович: «*Правотворчість* – це діяльність компетентних державних органів, уповноважених державою громадських об'єднань, трудових колективів або (у передбачених законом випадках) всього народу чи його територіальних спільностей із встановлення, зміни чи скасування юридичних норм... *соціально призначення правотворчості* – встановлювати стандарти, еталони, взірці поведінки учасників суспільної життєдіяльності, тобто моделювати суспільні відносини, які, з позицій держави, є припустимі, бажані або необхідні (обов'язкові чи заборонені). Йдеться не про «дарування» громадянам (чи іншим суб'єктам) певних можливостей, благ і, отже, не про творення прав людини, які є «природженими» і мусять бути невідчужуваними. Мається на увазі формування саме об'єктивного юридичного права («юридична правотворчість») у схарактеризованому вище значенні цього поняття» [19].

О.Ф. Скаун подає власний варіант визначення даного поняття: *правотворчість* – правова форма діяльності держави і громадянського суспільства по встановленню, зміні і скасуванню правових норм, зовні виражених у джерелах (формах) права: нормативно-правових актах, правових прецедентах, правових звичаях, нормативно-правових договорах та ін.; полягає в їх підготовці, ухваленні, опублікуванні і систематизації [20, с. 430].

У даному аспекті також можна виділити і тих дослідників, які розглядаючи правотворчість завершальною стадією правоутворення

вважають останнє двоєдиним процесом, в якому природа соціуму і розум правотворця розвиваються у постійному і діалектичному розвитку [21-22]. Даний підхід ми пропонуємо називати *онтологічним*, оскільки в ньому акцент робиться не на суб'єктному складі, як це здійснено в попередніх двох групах, а саме на бутті правотворчості та правоутворення в цілому як окремого явища.

Щодо поняття *стратегічної правотворчості*, то воно з'явилося як наслідок появи специфічних правових актів, в яких визначалися концептуальні засади суспільного та державного управління у відповідний проміжок часу, а також як наслідок необхідності дотримання «принципу планування правотворчості» (загальнотеоретичні наукові розвідки) чи «стратегічного управління» (наукові розвідки з державного управління та адміністративного права) або ж з стратегічного планування у забезпеченні ефективності правотворчості [23–25].

Уперше у вітчизняну наукову доктрину цей термін було введено у 2014 році І.М. Берназюк, яка запропонувала визначити її «... в двох аспектах – науково-теоретичному, як процес ініціювання, розроблення, обговорення, прийняття й реалізації стратегічних актів Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, який характеризується послідовністю, строковістю, науковою обґрунтованістю, конституційно-правовою відповідальністю її суб'єктів перед народом або відповідними представницькими органами державної влади, та практичному, як планомірну діяльність щодо ініціювання, розроблення, обговорення, прийняття та реалізації насамперед стратегічних актів Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України за участю інших суб'єктів у випадках і в порядку, встановленому законодавством України» [26, с. 10].

Одразу ж скажу, що в цілому підтримую розвиток даної теми і позитивно ставлюсь до правових інновацій, особливо, коли це стосується стратегічних аспектів державної політики і

правового регулювання. Водночас висловлю певні застереження щодо даного визначення, виходячи як з власного теоретичного багажу, так і значного практичного досвіду. Отже, дане визначення викликає ряд заперечень.

По-перше, коло суб'єктів стратегічної правотворчості не обмежується лише вищими органами державної влади. Дійсно, вони посідають центральне місце в переліку суб'єктів стратегічної правотворчості, однак, крім них, слід враховувати й правотворчі можливості народу України, а також органів місцевого самоврядування. Особливо зараз, адже, крім конституційного права громадян України на проведення всеукраїнських та місцевих референдумів, можливість народу України впливати на вітчизняну правотворчу політику реалізується завдяки *інституту е-петицій* (електронних петицій). «Цінність інструменту е-петиції для громадян полягає в тому, що вона дає громадянам можливість висловити свої ідеї, об'єднатися з однодумцями, і зобов'язати владу розглянути пропозиції оперативно. При цьому, е-петиції корисні і для влади – тому, що завдяки їм вона може онлайн в режимі реального часу дізнаватися про потреби громадян і запропоновані ними рішення і першочергово взяти в роботу ті, за які самі громадяни проголосували як за пріоритетні. Фактично, е-петиція дозволяє громадянам впливати на порядок денний творення публічної політики і таким чином здійснювати гарантоване статтею 5 Конституції України права народу і на безпосереднє здійснення влади – пряму демократію, і на опосередковане – представницьку демократію» [27].

Причому важливим є наголошення С. Закіровою на той факт, що «в експертному середовищі систему електронних петицій в Україні від самого початку умовно поділили на два рівня: звернення до вищих органів державної влади та органів місцевої влади і самоврядування. Такий розподіл має сенс не лише для аналізу змісту самих петицій, але і для розгляду реакції влади на звернення громадян, ефективності самого інструменту електронних петицій» [28].

Не менш вагому роль у правотворчій політиці України наразі також відіграють й органи місцевого самоврядування. Адже після завершення процесу децентралізації їх повноваження значно розширено не лише у сфері надання більш якісних та доступних публічних послуг, а й в становленні інститутів прямого народовладдя. За для ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади мають розроблятися відповідні акти, що визначатимуть розвиток тієї чи іншої територіальної громади.

По-друге, стратегічна правотворчість та правотворчість у цілому не може охоплювати питання «...реалізації стратегічних актів Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України» чи «...реалізації насамперед стратегічних актів Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України за участю інших суб'єктів у випадках і в порядку, встановленому законодавством України...», оскільки це різні правові процеси чи форми правової діяльності держави, які різняться за багатьма критеріями.

Зокрема на моє переконання головною метою правотворчості є створення нормативно-правових актів, за допомогою яких запроваджуються, змінюються чи скасовуються правові норми. Головними функціями правотворчості є: функція оновлення нормативного матеріалу, під якою маються на увазі нормативні приписи поточної правотворчості; функція усунення прогалин, яка здійснюється у зв'язку з допущеними помилками, неповнотою регулювання та ін.; функція упорядкування правового матеріалу [11, с. 270].

Щодо реалізації (правореалізації), то її головною метою є втілення розпоряджень правових норм у правомірній поведінці суб'єктів права, тобто в їх практичній діяльності [29, с. 386], «... реальне, практичне перетворення в життя формально-визначених правових приписів через правомірну поведінку суб'єктів права (дії чи бездіяльності) з метою задоволення основних потреб

людини, суспільства і держави за допомогою способів і засобів, встановлених державою» [30, с. 13].

І.М. Берназюк також окреслила й особливості конституційно-правової природи стратегічної правотворчості:

1) це особливий вид правотворчості, який відрізняється за формою відображення її реалізації, за суб'єктами, процедурою, метою й завданнями здійснення;

2) стратегічна правотворчість є основою законотворчості, оскільки задає напрям державного розвитку та визначає необхідні для розроблення законодавчі акти, тобто за своєю правовою природою стратегічний акт майже завжди є своєрідним планом законодавчої діяльності;

3) є найбільш ефективною формою політичної комунікації між суб'єктами владних повноважень тощо [26, с. 10].

В цілому підтримуючи дане визначення, уточнимо: певним чином дискусійним вважаємо тезу про те, що «стратегічна правотворчість є основою законотворчості», адже за допомогою стратегічної правотворчості створюються не лише закони, а й підзаконні нормативно-правові акти. Тим більше тематиці відмінності правотворчості від законотворчості приділено чимало наукових публікацій, в яких відзначаються такі форми правотворчості: законотворчість; підзаконна правотворчість; безпосередня правотворчість; локальне нормотворення місцевого самоврядування; договірна нормотворчість [31, с. 260–261].

Висновки. В аспекті сказаного, а також в плані постановки питання до подальшої інноваційної за змістом дискусії, стратегічну правотворчість потрібно осмислювати в контексті розвитку *випереджуючої правотворчості*, окремі аспекти якої викладу нижче.

Випереджуюча правотворчість виступає однією із складних і суперечливих форм правотворчості, оскільки становить стратегічний ресурс формування державної політики. Дана теза певним чином вступає у суперечність із усталеною парадигмою, за якої право має

відображати юридично значущу дійсність. Слід також констатувати, що такий підхід є певним відлунням марксистської ідеології, де право розглядалося як воля пануючого класу, втілена в законі.

Відзначу, що більшість робіт в даному аспекті зосереджують свою увагу на питаннях *ефективності* законодавства, яке визначається шляхом оцінки співвідношення між його цілями, витраченими для їх досягнення ресурсами і реальним станом. На схоластичність даної тези звернув увагу Ю. А. Тихомиров, відзначаючи, що визнання права в якості регулятора суспільних відносин, тобто визнання тотожними фактів прийняття закону і правового впливу, які тягнуть практичні результати є малопродуктивним. Про це свідчить аналіз значних порушень законодавства за умови існування та чинності значної кількості НПА [32, с. 5].

Відтак, поза лаштунками наукової уваги лишаються інші важливі питання, зокрема **питання прогресу:**

- прогресу правотворчості,
- прогресу суспільних відносин,
- прогресу якості суспільних відносин
- прогресу якості життя.

У цьому зв'язку перспективним є дослідження, в яких зосереджується увага на формуванні майбутньої моделі суспільних відносин. Таким чином правотворчість насправді носитиме справжній стратегічний характер, оскільки буде спрямована на формування моделі майбутнього, в якому будуть чітко описані та визначені якісні та кількісні показники розвитку тих чи інших суспільних відносин, змодельований бажаний стан розвитку соціальної системи та визначені показники його прогресу. Ці питання не знайшли свого адекватного опису в рамках національних досліджень, тож звернуся до досліджень і інших країнах, з метою формування аргументаційної бази щодо необхідності уведення до наукового дискурсу тематики *випереджуючої правотворчості*.

Так у своїх статтях Ю.А. Тихомиров звертає увагу до принципів, дотримання яких слугуватиме моделлю майбутнього правового регулювання [32].

М.В. Баранова інтерпретує *випереджуючу правотворчість* в якості стратегічного ресурсу державного управління, аналізуючи онтологічні, гносеологічні, герменевтичні, логіко-семантичні основи цього правового явища. Питома вага в дослідженні приділена питанням теорії відображення, демонстрації діалектичного взаємозв'язку випереджуючої правотворчості зі стратегічним прогнозуванням, визначенню критеріїв чіткої градації видів випереджуючої правотворчості, передусім відповідно до цілей та завдань. Дослідниця пропонує досягати проголошених цілей крізь призму вирішення наступних завдань: з'ясування сутності методологічних підходів, які лягають в основу розроблення випереджуючої правотворчості; визначення, які доктринальні позиції виявилися затребуваними; з'ясування, чому законодавці вирішили не застосовувати ті чи інші наукові напрацювання. Також примітним в контексті розглядуваних питань є згадка М.В. Баранової про біоетику та генну інженерію, генетичну зброю [25, с. 121–125].

М.В. Вітрук, аналізуючи Конституції РФ в якості основи розвитку правової системи, чітко відзначає на *програмуєчу функцію* Конституції, програмні конституційні норми, які спрямовані на орієнтири майбутнього розвитку, а не лише чинного законодавства [33, с. 70].

Ю.Ю. Ветютнев відзначає, що закон – вже не опис існуючих реалій, а проект, програмний документ, в якому закладені образи майбутнього суспільства [14, с. 147]. Більше того, розвиваючи думки М.В. Вітрука, Ю.Ю. Ветнев відзначає, що «Конституція становить собою, по суті, опис певної видуманої держави. Видуманої – не означає не існуючої. Видуманої – означає не існуючої на момент написання тексту, адже автори Конституції описують ту реальність, якої ще не існує... створити Конституцію означає запропону-

вати суспільству проект такого майбутнього, яке радикально різниться з сьогоденням і минулим. Конституція – це в певному сенсі, частковий або повний розрив історичної спадковості» [14, с. 151]. Цікавим є звернення автором і до питань систематизації, кодифікації, інкорпорації. І хоча питання консолідації також мали б стати логічним доповненням даних форм систематизації, подані думки в про майбутні нариси теоретичної системи, що пояснює природу випереджуючої правотворчості [14, с. 156-158].

Резонує цим гіпотезам і теза А.В. Дьоміна про те, що оціночні поняття дозволяють охопити правовим регулюванням не лише реально існуючі явища, а й ті, які виникнуть в майбутньому і тому є ще не відомими законодавцю на момент прийняття закону (принцип випереджуючого регулювання) [34, с. 32].

Підвищення наукової уваги до розгляду даних перспективних тем, в тому числі змісту випереджуючих засад правотворчості, формує відчутний стратегічний резерв для суттєвої оптимізації правотворчої діяльності в умовах перманентної нестабільності та невизначеності глобальних векторів розвитку соціальних систем. Важливим когнітивним та гносеологічними інструментом на цьому шляху виступає формування могутніх наукових шкіл, які б послідовно та методологічно вивірено відстоювали необхідність та цінність випереджуючого правового регулювання на засадах міждисциплінарного підходу.

Стратегічну правотворчість можна розглядати з різних ракурсів, адже вона має багатоаспектну плюралістичну природу. Зокрема, її можна розглядати як інструмент стратегічної правової політики України, як загальнотеоретичну категорію в юридичній доктрині, як процес підготовки, прийняття, удосконалення стратегічних актів, як діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та народу України з розроблення, прийняття чи скасування стратегічних актів тощо. Залежно від ракурсу розгляду будуть й визначатися її різні аспекти. Саме тому ці питання

мають бути предметом більш системного та ґрунтового розгляду, однак, відповідно до такої запропонованої мною ієрархії:

стратегічна правова політика – стратегічна правотворчість – стратегічні правові акти – стратегічні правові норми.

Анотація

У статті подано інноваційний підхід до формування аргументаційної бази щодо необхідності розроблення стратегічної правотворчості. Сформульовано авторські підходи до виділення доктринальних позицій щодо визначення поняття «правотворчість», яке виступає важливим елементом правової політики держави, однією із форм діяльності органів державної влади та громадянського суспільства. Подано основні функції та ознаки правотворчості. Визначено поняття стратегічної правотворчості. Визначено засади формування випереджуючої правотворчості. Доведено кореляційний зв'язок між стратегічної та випереджуючої правотворчістю. Стаття відображає результати застосування сукупності загальнофілософських та спеціальних методів наукового пізнання на засадах міждисциплінарного підходу за принципом мультиплікативності, чим відкриває оригінальні шляхи розв'язання теоретичних і прикладних проблем у сфері стратегічної правотворчості.

Стратегічну правотворчість можна розглядати з різних ракурсів, адже вона має багатоаспектну плюралістичну природу. Зокрема, її можна розглядати як інструмент стратегічної правової політики України, як загальнотеоретичну категорію в юридичній доктрині, як процес підготовки, прийняття, удосконалення стратегічних актів, як діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та народу України з розроблення, прийняття чи скасування стратегічних актів тощо. Залежно від ракурсу розгляду будуть й визначатися її різні аспекти. Саме тому ці питання мають бути предметом більш системного та ґрунтового розгляду.

Ключові слова: стратегічна правотворчість, правотворчість, право, закон, модель майбутнього, випереджуюча правотворчість, соціальна система, правове регулювання, система, методологія і методи наукового дослідження, мультиплікативність.

Zubko H.Yu. Fundamentals of the formation of strategic lawmaking in Ukraine

Summary

The article presents the innovative approach to the formation of the reasoning base towards the development of strategic lawmaking. The author's approaches to the identification of doctrinal viewpoints on the definition of "lawmaking", which is an essential element of the state law policy, one of the forms of activities of state authorities and civil society, are formulated. The essential functions and features of lawmaking are provided. The research determines the principle of formation of the advanced lawmaking. The correlation relationship between the strategic and advanced lawmaking is proved. The article conveys the outcome of the application of a set of general philosophical and special methods of scientific cognition based on the interdisciplinary approach under the principle of multiplicity that gives access to original ways of resolving theoretical and applied problems in the area of strategic lawmaking.

Strategic lawmaking can be considered from different perspectives as it has a multifaceted pluralistic nature. In particular, it can be considered as a tool of strategic legal policy of Ukraine, as a general theoretical category in legal doctrine, as a process of preparation, approval, improvement of strategic acts, as activities of public authorities, local governments and the people of Ukraine to develop, approve or repeal strategic acts. Depending on the perspective of consideration, its various aspects will be determined. For this very reason, these issues should become a subject-matter of more systematic and thorough study.

Key words: strategic lawmaking, lawmaking, law, rule, future pattern, advanced lawmaking, social system, legal regulation, system, methodology and research methods, multiplicity.

Список використаних джерел:

1. Ліпкан В.А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України: монографія. К. : Текст, 2003. 600 с.
2. Ліпкан В.А. Національна безпека України : нормативно-правові аспекти забезпечення : монографія. К. : Текст, 2003. 180 с.
3. Ліпкан В.А. Теоретико-методологічні засади управління у сфері національної безпеки України : монографія. К. : Текст, 2005. 350 с.
4. Ліпкан В.А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України : монографія. К. : Текст, 2008. 440 с.
5. Берназюк І.М. Конституційно-правовий статус та механізми реалізації стратегічних (програмних) актів : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2017. 39 с.
6. Теленик С.С. Правова природа щорічних Послань Президента України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 1. Т. 4. С. 243–249.
7. Ліпкан В.А., Сопілко І.М., Кір'ян В.О. Правові засади розвитку інформаційного суспільства в Україні : монографія / за заг. ред. В.А. Ліпкана. К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2015. 664 с.
8. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10 червня 1997 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97#Text>.
9. Проблемы теории государства и права : учеб. пос. / под ред. М.Н. Марченко. М. : Юристъ, 2001. 656 с.
10. Теорія держави та права : навч. посіб. / за заг. ред. С.Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, 2017. 318 с.
11. Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави і права: підручник. К. : Кондор, 2006. 477 с.
12. Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 : Н. Новгород, 2002. 321 с.
13. Цвік М.В., Петришин О. В. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ вищ. навч. закл. Харків : Право, 2009. 584 с.
14. Ветютнев Ю.Ю. Аксиология правовой формы : монография. М. : Юрлитинформ, 2013. 200 с.
15. Про всеукраїнський та місцевий референдуми : Закон України від 3 липня 1991 року № 1286-12. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12#Text>.
16. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96.
17. Громадська експертна доповідь. Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії. 2016 рік. Режим доступу : <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/pdfjoiner.pdf>.
18. Сахнюк В.В. Роль і місце судового прецеденту у системі джерел національного права. *Молодий вчений*. № 5.1 (45.1). 2017. С. 119–122.
19. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. вид. 5-те, зі змінами. Київ : Атіка, 2001. 176 с.
20. Скакун О.Ф. Теорія держави та права (Енциклопедичний курс) [Текст] : підручник / О.Ф. Скакун. Х. : Еспада, 2006. 776 с.
21. Трофимов В.В. Правообразование в современном обществе: теоретико-методологический аспект: дис... д-ра юрид. наук. 12.00.01. Саратов, 2009. 500 с.
22. Трофимов В.В. Взаимодействие индивидов как правообразовательный процесс: общетеоретический аспект: монография / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.А. Придворова. Тамбов: Изд-во ТГУ им. Г.Р. Державина, 2002. 148 с.

23. Залоило М.В. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества. *Журнал Российского права*. № 4. 2018. С. 43–53.
24. Реутов В.П. Функции и структура правотворчества (стратегический аспект). *Юридическая техника*. 2015. № 9. С. 622–630.
25. Баранова М.В. Опережающее правотворчество как стратегический ресурс и тактическое средство государственного управления в современной России. *Юридическая техника*. 2015. № 9. С. 120–125.
26. Берназюк І.М. Концептуальні підходи до визначення стратегічної правотворчості. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2016. 23. С. 8–10.
27. Хуткий Д. Е-петиції в Україні: формування народного порядку денного. Аналітична записка. Київ. 2017. Режим доступу : http://www.fulbrightcircle.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/Dmytro_Khutkyu_E-petitions.pdf.
28. Закірова С. Електронні петиції в Україні: досягнення і проблеми дворічного досвіду. Режим доступу : http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2992:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-dosyagnennya-i-problemi-dvorichnogo-dosvidu&catid=8&Itemid=350.
29. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підруч. Вид. 4-ге, допов. і перероб. К. : Правова єдність : Алерта, 2014. 524 с.
30. Гнатюк М.Д. Правозастосування та його місце в процесі реалізації права : автореф. дис. ... канд. наук: 12.00.01. К., 2007. 22 с.
31. Общая теория государства и права [Текст] : академический курс в 3-х томах / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. 2-е изд. Том. 2. М. : Зерцало-М, 2002. 528 с.
32. Тихомиров Ю. А. Эффективность закона и экономика. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2009. № 4. С. 5–15.
33. Витрук Н. В. Верность конституции. М. : РАП, 2008. 272 с.
34. Дёмин В. А. Неопределённость в налоговом праве и правовые средства её преодоления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 452 с.