

Послання Президента України як інструмент державної політики

Жиляєв Ігор Борисович,
кандидат економічних наук

У сучасному національному праві загострилася потреба щодо вдосконалення суспільних відносин, пов'язаних з конституційно-правовою практикою. Одним з ключових питань розбудови незалежної України як правової держави є формування інституту президента. Різні точки зору в українській науковій літературі та політичних реаліях щодо інституту президентства є свідченням певної його дискусійності. В Україні продовжується політико-правова реформа, яка передбачає суттєві зміни правового статусу Президента України та його місця в системі державної влади.

Пост Президента Української Радянської Соціалістичної Республіки було засновано 5 липня 1991 року [8] (з 14 лютого 1992 року – Президента України). Основи інституту президентства закріплено Конституцією України.

Правовий статус визначено статтею 102 Конституції України: Президент України є главою держави і виступає від її імені. При цьому статтею 106 встановлено, що «Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам» [10].

Суспільно значущу роль Президента України, як глави держави, визначено правовими нормами статей 102 та 106, згідно з якими він є гарантом: Конституції України; прав і свобод людини і громадянина; державного суверенітету, територіальної цілісності України; державної

• У статті досліджується президентське послання як інструмент державної політики, його юридичне значення, політична роль у рамках реалізації національної стратегії соціального та економічного розвитку країни.

Ключові слова: президент, президентське послання, державна політика, політична роль.

• В статье исследуется президентское послание как инструмент государственной политики, его юридическое значение, политическая роль в рамках реализации национальной стратегии социального и экономического развития страны.

Ключевые слова: президент, президентское послание, государственная политика, политическая роль.

• In the article the presidential address as the way of a state policy is investigated, its legal value, a political role in the format of realization of national strategy of social and economic development of the country.

Key words: the president, the presidential message, a state policy, a political role. power.

незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави, а також представником держави в міжнародних відносинах, керівником зовнішньополітичної діяльності держави [10].

На думку В. Шатіла, функції Президента України потрібно розглядати залежно від його впливу на суспільні відносини в державі, а підґрунтям щодо визнання змісту цих функцій є сфери діяльності Президента України. При цьому функції Президента України потребують класифікації за об'єктами та за формами (способами та засобами) діяльності. За об'єктами виділимо політичну, економічну, соціальну та культурну функції Президента України; за способами та засобами діяльності – представницьку, гарантування Конституції і конституційного ладу України, гарантування безпеки і оборони, нормотворчу, установчу і контролюючу функції. За засобами діяльності виокремимо охоронну, установчу, інформаційну та інші функції. Також

слід враховувати, що Президент України є главою держави, не належить до жодної гілки влади і виконує лише йому властиві функції. Він не може передавати свої повноваження іншим особам або органам, В. Шатіло вирізняє президентську функцію як суто самостійну. На його думку, послання президента є одним із механізмів безпосереднього впливу на політичну, економічну, соціальну та культурну сфери держави, засобом реалізації Президентом України його функцій [30].

Завдання дослідження теорії та практики послань президента в Україні, проблем їх юридичного і політичного значення, забезпечення їх врахування у поточній та перспективній діяльності органів влади залишається актуальним і значимим. Але, на жаль, це питання поки що перебуває на узбіччі наукових політологічних, економічних та юридичних досліджень. Робіт із аналізу теоретико-методологічних проблем та практики застосування послань президента у системі державного стратегічного управління поки ще небагато [30, с. 75-86; 1; 7; 14].

Тому метою статті є дослідження суті, юридичного значення, політичної ролі послань президента як інструменту державної політики в реалізації національної стратегії соціального та економічного розвитку країни.

Політико-правовий статус послання президента

Розглянемо детальніше зміст політико-правової категорії «послання президента».

Класичним є визначення з Юридичної енциклопедії: «Послання президента – звернення глави держави до народу або до парламенту, в якому викладено його позицію з основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики або інформацію про важливі рішення, прийняти ним відповідно до його конституційних повноважень» [31, с. 686]. О. Батанов зазначає, що послання президента у тому вигляді, у якому вони існують у конституційній практиці, мають відтворювати особливу роль президента як вищої посадової особи держави. Науковець також звертає увагу на те, що в конституційних монархіях (Великобританія, Іспанія, Бельгія та ін.) аналогом послання президента є «тронна промова» – тобто звернення монарха до парламенту.

Послання президента до парламенту передбачено основними законами більшості країн. Зокрема норми Конституцій деяких країн зазначають, що президент:

– час від часу подає до Конгресу інформацію про становище країни і рекомендує розглянути такі заходи, які вважає необхідними та доцільними (пункт 3 статті II Конституції США);

– звертається до Федеральних Зборів із щорічним посланням про становище в країні, про основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики держави (Пункт «є» статті 84 Конституції Російської Федерації) [11, с. 427];

– апелює до Парламенту з посланнями щодо питань загальнонаціонального значення (Пункт 2 статті 85 Конституції Республіки Молдова) [11, с. 214];

– щорічно подає до Верховної Ради доповіді про становище держави, з власної ініціативи або за її пропозицією інформує Верховну Раду Республіки Білорусь про реалізацію внутрішньої та зовнішньої політики Республіки Білорусь (Пункт 6 статті 100 Конституції Республіки Білорусь) [11, с. 107];

– виступає у Сеймі з річними доповідями про становище у Литві, про внутрішню і зовнішню політику Литовської Республіки (Пункт 18 статті 84 Конституції Литовської Республіки) [11, с. 69];

– звітує перед Зборами щонайменше один раз на рік з питань, які належать до його компетенції; Збори можуть вимагати від Президента Республіки висловити думку щодо питань, які належать до його компетенції (Стаття 85 Конституції Республіки Македонія) [11, с. 178];

– щорічно надає Олій Мажлісу Республіки інформацію про внутрішнє та міжнародне становище (пункт 7 статті 93 Конституції Республіки Узбекистан) [11, с. 360];

– надсилає до Сабору послання про стан справ у Республіці та раз на рік виступати у Саборі з цього питання (стаття 103 Конституції Республіки Хорватія) [11, с. 394];

– може звертатися до однієї з Палат Парламенту або до обох Палат одразу, що зібралися на спільне засідання, та вимагати присутності членів Палат; може направляти послання до будь-якої Палати Парламенту у зв'язку із законопроектом, який перебуває на розгляді у Парламенті, або з іншого приводу; Палата, до якої направлено таке послання, у можливо короткий термін розглядає будь-яке питання щодо послання (Конституція Індії) [12, с. 457].

Конституціями деяких країн передбачено ширші обов'язки президента, які передбачають

звернення з посланнями як до парламенту, та/або до нації (народу). Так, Президент США, крім послання про становище країни, щорічно передає до Конгресу інші важливі президентські послання, зокрема: бюджетне послання (згідно з вимогами Закону 1921 р. про державний бюджет) та економічний звіт (вимоги Закону 1946 р. про зайнятість), а також надсилає до Конгресу США інші президентські звіти і послання з конкретних законопроектів.

Президент Білорусі: «звертається з посланнями до народу Республіки Білорусь та Верховної Ради» (Пункт 7 статті 100 Конституції Республіки Білорусь) [11, с. 107], а Президент Болгарії «направляє звернення до народу і Народних Зборів» (Пункт 2 статті 98 Конституції Республіки Болгарія) [11, с. 141].

Стаття 16 Конституції Франції встановлює особливий порядок звернення Президента Республіки у надзвичайних ситуаціях до нації. Зазначене відбувається, якщо «інститути Республіки, незалежність нації, цілісність її території або виконання нею міжнародних зобов'язань опиняються під серйозною та безпосередньою загрозою, а нормальне функціонування конституційних державних влад припинено, Президент Республіки вживає заходів, що диктуються цими обставинами, після офіційної консультації з прем'єр-міністром, головами палат, а також з Конституційною Радою. Він інформує про це націю посланням. Вжиті заходи мають бути продиктовані прагненням забезпечити у найкоротші строки конституційним державним владам засоби для виконання їх завдань. З Конституційною Радою консультуються з приводу цих засобів» [12, с. 57].

Як бачимо, фактично послання президента є видом діяльності, закріпленим Конституцією, в якому глава держави звертається до парламенту, та/або до нації (народу). Послання із зверненнями до парламенту є по суті опосередкованим зверненням до громадян (виборців, яких й представляє парламент), а також до уряду та інших органів державної влади, підзвітних парламенту.

Послання Президента України. Право Президента України звертатися зі щорічними та позачерговими посланнями до парламенту та з посланнями до народу передбачено Конституцією України. У другому пункті статті 106 Конституції України зазначається, що «Президент України звертається з посланнями до народу та із щоріч-

ними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України», а пункт 8 статті 85 передбачає, що «до повноважень Верховної Ради України належить заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України» [10].

Конституція України чітко визначила два основних політичних суб'єкта, для яких призначено послання Президента України – народ та Верховна Рада України, а також встановила три види послань: а) послання до народу; та послання до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; б) щорічне послання; в) позачергове послання. Однак зазначене не обмежує права Президента України звертатися до інших органів державної влади або іноземних та міжнародних організацій з посланнями.

Президент України також має конституційне право звертатися із посланнями до народу кожного разу, коли вважатиме за необхідне. Хоча в українській практиці ця конституційна норма поки що не застосовувалась.

Відносно звернень з посланнями до парламенту Президент України має конституційне право та обов'язок звертатися з щорічними посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Закріплюючи цей конституційний обов'язок, у пункті третьому статті 162 Регламенту Верховної Ради України встановлено, що «щорічне послання Президента України Верховній Раді про внутрішнє та зовнішнє становище України за звичайних обставин проголошується до 31 березня поточного року» [25].

Стосовно позачергових послань до парламенту – це також, як і у випадку звернень із посланнями до народу, виключно конституційне право президента.

Однак існують певні винятки. Так, Парламент двічі звертався до Президента України з пропозиціями щодо необхідності його виступу на сесії Верховної Ради України з позачерговим посланням: а) про внутрішнє і зовнішнє становище України (Постанова від 01.10.1996 р. №383/96-ВР); б) про зовнішнє становище України – у зв'язку з підписанням 28 та 31 травня 1997 року міждержавних та міждержавних угод між Україною та Російською Федерацією (Постанова від 4 червня 1997 року N 296/97-ВР).

Крім того, пунктом 5 частини 1 статті 16 Регламенту Верховної Ради України

обов'язковість позачергового послання президента встановлена у випадку відкриття першої сесії новообраної Верховної Ради: «заслуховування позачергового послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України» [25].

Реакція на президентське послання. Вищезазначеними статтями Конституції України встановлено зміст взаємодії: президент звертається, а Верховна Рада заслуховує. Відносно першого зазначимо, що у статтях 162 та 164 Регламенту Верховної Ради України встановлюється дещо інший акцент стосовно дій Президента України – застосовано слово «проголошення». Зміна акценту, на наш погляд, пов'язана із урегулюванням зазначеними статтями певної правової колізії (яка дискутувалася за часів другої каденції Президента України Л. Кучми) щодо особистої присутності Президента України на пленарному засіданні і регламентації його участі у цьому процесі.

Визначення щодо дій парламенту «заслуховує» відповідає правилам загальної конституційної практики – зазвичай президентські послання заслуховуються, але не обговорюються. Так, стаття 18 Конституції Франції встановлює, що: «Президент Республіки спілкується з обома палатами парламенту через послання, які зачитуються у палатах і які не є предметом обговорення. У перервах між сесіями Парламент спеціально збирається для цього» [12, с. 58]. Аналогічна норма є у статті 39 Конституційного Закону Республіки Польща: «Президент може звертатися з посланнями до Сейму або до Сенату. Послання не підлягає обговоренню» [11, с. 243]. У США стало звичним одразу після звернення президента про становище країни надавати телевізійний час для відповіді лідерові опозиційної партії у Конгресі, яка також транслюється на всю країну. Лідер опозиції викладає розбіжності з президентською програмою і апелює до населення про підтримку альтернативного підходу. По суті, це є частиною безперервних політичних дебатів у США.

Таке закріплення ролей відтворюється також і у Регламенті Верховної Ради України, пункт 2 статті 164 якого визначає, що: «Після закінчення виступу Президента України запитання йому не ставляться, головуючий на пленарному засіданні оголошує перерву або про закриття пленарного засідання Верховної Ради» [25].

Однак, на початку становлення інституції послань Президента України зафіксовано випадки, коли по цих посланнях приймалися відповідні

парламентські рішення. Так, за наслідками заслуховування та обговорення доповіді Президента України про основні засади економічної та соціальної політики «Шляхом радикальних економічних реформ» було прийнято відповідну Постанову Верховної Ради України від 19.10.1994 р. № 216 «Про доповідь Президента України «Про основні засади економічної та соціальної політики». Пунктом першим зазначеної постанови Верховна Рада України в цілому підтримала основні положення доповіді Президента України про здійснення економічних реформ та соціальної політики в Україні.

Президентське послання в деяких країнах може надаватися парламентові в письмовій формі (Франція), в інших країнах не виключається усний виступ президента перед палатами парламенту (зокрема – Росія, США). Так, президенти США Джордж Вашингтон і Джон Адамс особисто виголошували щорічні послання «Про становище країни», впродовж наступних ста років послання президента подавалося лише у письмовій формі. З 1913 р. кожен президент США наголошував своє звернення у Конгресі раз на рік. Окреме письмове послання президента США «Про становище країни» оприлюднюється через кілька днів після проголошення в Конгресі США усного послання. Перший Президент Росії Б. Єльцин використовував одночасно як усний виступ, так і письмовий текст більшого обсягу. Президент Росії В. Путін застосовує усну форму послання.

Українське законодавство встановлює лише норму особистого оголошення послання перед парламентарями та запрошеними, а сам вибір форми подання послання парламенту та народу залишається за Президентом України.

За українською традицією президент оголошує послання в усній формі (виступ) та одночасно депутатам надаються матеріали у письмовій формі.

Процедура підготовки послання президента. У підпункті 3 пункту 4 Положення про Секретаріат Президента України, записано, що Секретаріат «забезпечує підготовку проектів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, доповідей та виступів Президента України» [28].

Зазвичай видається спеціальне розпорядження президента, в якому встановлюються відповідальні та строки підготовки послання,

іноді – його структура. Так, Розпорядженнями Президента України В. Ющенко від 19.07.2005 р. № 1122/2005-рп «Про підготовку щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України» та від 06.05.2006 р. № 66/2006-рп «Про підготовку щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України» було затверджено склади робочих груп, встановлено відповідні строки їх роботи (у першому випадку підготовка – до 01.09.2005 р. проекту структури Послання; до 15.11.2005 р. проекту самого Послання; у другому підготовка – до 01.09.2006 р. проекту структури Послання; до 31.12.2006 р. – проекту Послання).

Церемоніал оголошення послання президента. Державний Протокол та Церемоніал України – це сукупність вимог щодо забезпечення єдиного порядку проведення офіційних заходів за участю Президента України, Голови Верховної Ради України, прем'єр-міністра України, міністра закордонних справ України, інших вищих посадових осіб України з урахуванням загальноприйнятих міжнародних норм, правил і традицій, а також національних традицій України [15].

Статтею 101 Положення про Державний Протокол та Церемоніал України визначено: «Програми проведення інших протокольних заходів за участю Президента України, що проводяться в Україні, плани їх протокольного та організаційного забезпечення, а також рівень та склад учасників затверджує Глава Адміністрації Президента України за погодженням з Президентом України. Відповідні пропозиції готуються та подаються Главі Адміністрації Президента України Управлінням Державного Протоколу та Церемоніалу Президента України» [15].

Однак, відповідно до Регламенту Верховної Ради України: а) Інформація про дату і час проголошення Президентом України послання до Верховної Ради довідома народних депутатів не пізніше як за п'ять днів до проголошення послання (пункт 2 статті 162); б) статтею 163 визначено перелік запрошених на церемонію; в) статтею 164 визначено сам порядок заслуховування послань президента [25].

Отже, за церемоніал заслуховування щорічних та позачергових послань президента до парламенту відповідає передусім апарат Верховної Ради України.

На відміну від української практики у Російській Федерації (РФ), наприклад, оголошення послання є заходом, який проводиться главою держави, а не парламентом. У зв'язку з цим церемонія відбувається у офіційній резиденції Президента РФ (Кремлі) у порядку, який визначається службою протоколу, список присутніх визначає Адміністрація Президента РФ. На оголошення запрошуються, крім членів Ради Федерації та Державної Думи, всі члени Уряду, судді Конституційного Суду, голови Верховного та вищого арбітражного суду РФ, глави суб'єктів РФ, керівники основних релігійних організацій Росії та інші гості. За акредитацію журналістів теж відповідає Адміністрація Президента РФ [13].

Законодавчо встановлено, що: «Обов'язковому висвітленню в аудіовізуальних засобах масової інформації підлягають звернення Президента України з посланнями до народу та щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України» (стаття 10). При цьому державні аудіовізуальні засоби масової інформації загальнодержавного рівня зобов'язані оперативно забезпечувати в межах державного замовлення поширення таких теле- і радіопередач (стаття 15) та Національна телекомпанія України і Національна радіокомпанія України включають до інформаційних програм відповідне повідомлення у день, коли відбувалася зазначена подія (стаття 16) [9].

Інформаційний та комунікативний характер послання. Щорічні та позачергові послання президента мають багатоцільовий характер і виконують відповідні політичні функції у системі державної влади. Президент у своїх посланнях бачиться як: 1) глава держави; 2) політичний лідер; 3) законодавець.

Особливою політичною функцією президента є політичне лідерство. Хоча наголос у посланні робиться на єдності країни та суспільства, забезпеченні політичної діяльності на багатопартійній основі. Оскільки промова транслюється по телебаченню, президент безпосередньо звертається до народу і намагається здобути підтримку громадськості. Президент використовує промову, щоб оголосити народові про свої розбіжності з іншими політичними силами, передусім з парламентськими політичними опонентами, сподіваючись на підтримку широких верств суспільства.

У щорічних посланнях зазвичай розглядається стан справ в країні та зовнішньому оточенні, визначаються основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави, підбиваються підсумки року. Послання забезпечують конкретні дії президента з координації діяльності Уряду, органів державної влади та органів місцевого самоврядування із визначення загальних напрямів і основного змісту подальшого соціально-економічного та політичного розвитку країни.

У посланнях висвітлюються найактуальніші проблеми держави і суспільства, найгостріші питання життя країни. Так, російський правник В. Суворов відзначав, що у президентських посланнях в основному порушуються найактуальніші питання суспільства та країни. Запропоновані рішення, окреслений політичний курс, конкретні вказівки виявляють передусім політичну позицію президентської влади і підпорядкованого їй уряду, політичних сил, які підтримують їх. Водночас сформульовані у президентських посланнях оцінки, запропоновані рішення, можуть відтворювати і ширший спектр політичних поглядів, соціальних інтересів [27].

Послання президента певною мірою можна вважати стратегічним дороговказом для виконавчої влади, по відношенню до інших гілок влади послання мають характер політичного впливу і інформування. На це вказує стаття 163 Регламенту Верховної Ради України з переліком запрошених [25].

В. Суворов відзначив, що оскільки щорічні президентські послання спрямовуються до органів державної влади, до державного апарату в цілому, то їх можна розглядати і як забезпечення конституційного обов'язку розподілу держави по забезпеченню узгодженого функціонування і взаємодії органів державної влади в межах єдиного стратегічного курсу, який визначає президент [27].

Питання забезпечення законодавчого процесу посідають важливе місце у посланнях президента. Так, у доповіді В. Ющенка звертається увага на те, що потрібен системний підхід до розвитку національного законодавства, і підкреслюється, що «Верховна Рада, Уряд і Президент мають виробити спільні підходи і принципи, реалізації яких дозволить уникнути багатьох помилок і неузгодженостей. Доцільно запровадити практику спільного визначення Президентом України, Головою Верховної Ради України та прем'єр-

міністром України пріоритетних питань, що виносяться на розгляд Парламенту. Бажаним також є створення спільних робочих груп з розробки проектів нормативних актів та оцінки їхньої ефективності після набуття ними чинності» [2, с. 49].

Розпорядженням Президента України від 30 листопада 1994 року № 177/94-рп було затверджено План підготовки проектів законів України, указів і розпоряджень Президента України та постанов Кабінету Міністрів України, що впливають з Доповіді Президента України «Про основні засади економічної та соціальної політики» та повинні бути прийняті в першочерговому порядку.

Політико-правовий аналіз практики послань Президента України

З 1995 р. загалом було оприлюднено дванадцять послань Президента України Л. Кучми [4, 5, 16-24, 26], зокрема – п'ять позачергових послань [21-24, 26]. Також за дорученням Президента України Л. Кучми Урядом було підготовлено відповідні доповіді у 1997 р. (як додаток до щорічного послання) [3] та окремим документом у 1999 р. [6].

Президент України В. Ющенко 9 лютого 2006 р. звернувся до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році» [2].

Щорічні послання президента. Історія послань Президента України починається з Економічної доповіді Президента України за підсумками 1994 р. [4], яку було оприлюднено у 1995 р. Наступне Послання було оприлюднено у 1996 р. як щорічна доповідь Президента України про внутрішню та зовнішню політику України «Економічний і соціальний розвиток України в 1995 році» [5].

Протягом 1996-2001 рр. формувалася система підготовки та оприлюднення Послань Президента України, зокрема – назва послань, їх структура, система підготовки та проголошення, врахування у поточній та перспективній діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Так, щорічне послання президента парламенту про внутрішнє і зовнішнє становище України у 1996 р. [16] мало значну відмінність від попередніх та наступних щорічних послань – воно було посилене спеціальною доповіддю Уряду

про економічний і соціальний розвиток України, яку було підготовлено як додаток до цього послання [3].

Дискусія щодо доцільності особистої присутності Президента України в залі парламенту призвела до того, що влітку 1999 р. за дорученням Президента України відповідно до пункту 2 ст. 106 Конституції України була підготовлена та направлена на розгляд до парламенту письмова доповідь Кабінету Міністрів України «Економічний і соціальний розвиток України в 1998 році» [6].

На другому етапі (2000-2004 рр.) відбулася стабілізація бачення ролі та місця щорічних послань президента, їх складу та структури. Одночасно у практиці діяльності президента України Л. Кучми застосовувалися позачергові послання.

Серед відмінностей послань президента за підсумками 2000, 2001, 2002, 2003 років назвемо певну стабілізацію їхніх назв, структури, де загальна частина із статистичними матеріалами доповнювалася спеціальними тематичними доповідями.

У 2001 р. оприлюднено Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році» [17]. Органічною його складовою стали сім тематичних доповідей: «Актуальні питання дальшого забезпечення свободи слова в Україні», «Проблема бідності в контексті політики соціально-економічних перетворень та стратегії реформ», «Енергозабезпечення економіки України та енергозбереження», «Аграрний сектор економіки України: шляхи поглиблення реформ», «Сучасна судова система та судова реформа в Україні», «Україна і Європейський Союз», «Україна і міжнародні фінансові інституції».

Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 р. мало п'ять доповідей: «Формування та розвиток внутрішнього ринку», «Науково-технічний потенціал України і перспективи його розвитку», «Формування ринку земель населених пунктів», «Політика становлення середнього класу», «Економічні відносини України і Російської Федерації у стратегічній перспективі» [18].

До Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 р. увійшло

шість доповідей: «Пріоритети технологічного розвитку України», «Формування і реалізація технічної політики в аграрному секторі економіки», «Демографічна ситуація: сучасні проблеми та перспективи», «Україна – СОТ: механізм та соціально-економічні наслідки співробітництва», «Євроатлантична інтеграція України: сучасний стан та перспективи», «Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [19].

Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 р. містило п'ять доповідей: «Енергетичні ринки України: напрями розвитку і вдосконалення», «Формування і розвиток аграрного ринку», «Становлення та розвиток ринку праці в Україні: проблеми та перспективи розв'язання», «Зміцнення потенціалу регіонів та шляхи зменшення соціально-економічних диспропорцій регіонального розвитку», «Стратегія детінізації української економіки» [20].

Певне оновлення інституту президентського послання відбулося з набуттям повноважень Президентом України В. Ющенком, який у 2006 р. назвав своє Послання «Доповідь про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році» [2].

Позачергові послання. Звернення президента України Л. Кучми з позачерговими посланнями пов'язувалося з певними особливими обставинами. Всі позачергові послання мали як центральну ідею заголовка, який стисло відтворював ключову проблему цього політико-правового акту.

Так, економічна криза 1998 р. викликала необхідність оголошення 19.11.1998 р. президентом України Л. Кучмою позачергового послання «Про заходи щодо економічної стабілізації і стимулювання виробництва України» [26].

На початку другої каденції президент України Л. Кучма у 2000 р. оголосив послання президента (позачергове), яке за змістом мало стратегічну направленість і відповідну назву: «Україна: просування в XXI вік: Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000-2004 роки» [21].

У 2001 р. Парламент отримав два позачергових Послання президента України Л. Кучми: «Про основні напрями бюджетної політики на 2001 рік» [22] та «Про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України» [23].

Позачергове послання «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного

та соціального розвитку України на 2002-2011 роки» було проголошено у 2002 році [24].

Структура щорічних послань не мала єдиного формалізованого зразка, відповідно до якого вони б формувалися. Спостерігаються певні розбіжності щодо поділу послання на глави, розділи та параграфи. Кількість глав у посланнях не була однаковою, не завжди зрозумілою була логіка послідовності глав під час побудови структури послання.

У всіх щорічних посланнях оцінювався стан справ у країні, ступінь досягнення цілей і завдань, поставлених у посланні попереднього року. Проте така робота часто не мала системного характеру, відбувалася певною мірою не за законодавчо встановленою схемою.

На наш погляд, структура своєрідної «матриці» послання має бути прив'язаною та в основному гармонійно поєднуватися з Конституцією. Важливою є також прив'язка до конституційних повноважень Президента України – це має бути основою для того, щоб визначити вимоги до змісту та структури послання.

Позитивна та нормативна роль послань президента. Щорічні президентські послання за сучасних умов передусім є стратегічним дороговказом для органів влади, послання також мають характер політичного впливу й інформування. Для органів виконавчої влади послання чи їх окремі пропозиції можуть набувати статусу документів, обов'язкових до виконання. Це може бути реалізовано через видання відповідних нормативно-законодавчих актів. Для судової й законодавчої влади послання – це виключно політичні орієнтири, які не мають обов'язкової юридичної сили. Вони спираються на авторитет і політичний вплив президентської влади, виконують певну інформаційну функцію. Оскільки щорічні президентські послання спрямовано до всіх гілок влади, до державного апарату в цілому, то ці послання можна розглядати як забезпечення конституційного обов'язку розподілу влади у державі з метою забезпечення узгодженого функціонування і взаємодії органів державної влади в рамках єдиного стратегічного курсу, бачення якого запропоновано президентом.

Нечіткість ролі та місця послання у системі стратегічного державного управління змусила президента України Л. Кучму у доповіді до Верховної Ради України 21.03.1997 р. підкрес-

лити необхідність визначитися зі статусом послань, їхнім призначенням та місцем у системі атрибутів державної влади, тобто відпрацювати процедуру таким чином, щоб вона не перетворилася на формальний акт. Послання завершувалося абзацом: «Президент встановлює жорсткий контроль за реалізацією завдань та дотриманням вимог, сформульованих в його Посланні Верховній Раді. Спеціальним Указом буде врегульовано правові аспекти цього документа з тим, щоб він став важливим і невід'ємним атрибутом державної влади, був обов'язковим для виконання і залишив глибокий, довготривалий слід у державному та суспільному житті» [16; с. 113].

Спеціальним Указом було визначено місце і роль щорічного послання, порядок його підготовки та реалізації передбачених у ньому заходів. Установлено, що щорічні послання Президента України до Верховної Ради України є офіційними документами глави держави, у яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин. Передбачено, що текст послання, спрямований до Верховної Ради України або виголошений Президентом України, набуває сили офіційного документа і має враховуватися в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій. Передбачалося також, що одночасно з підготовкою послання розроблятимуться відповідні законопроекти, які Парламент повинен розглядати в першу чергу [29].

Інституційна (органи, установи та особи, які беруть участь у підготовці та реалізації послань) та інструментальна (процедури, методи, технології) складова механізму послань Президента України поки що перебувають у стані формування. Механізм послань президента буде максимально ефективним лише за умов залучення до цього процесу як юридично визначених суб'єктів цієї діяльності, так й широких верств населення, які стануть активними учасниками боротьби за досягнення Україною цілей та цінностей, встановлених її Конституцією.

Висновки

Послання Президента України є одним з важливіших елементів національної політики, які організують поточні й перспективні дії органів державної влади для досягнення ефективніших результатів встановлених довго- та середньострокових пріоритетних завдань розвитку країни.

Послання Президента України є: 1) політико-правовим актом; 2) передбаченим Конституцією та регламентованим законодавством; 3) з доведення до відома (звернення, проголошення); 4) сформульованої позиції президента, як глави держави; 5) на середньо- та довгострокову перспективу; 6) до парламенту та/або народу; 7) який готується: щорічно – щодо основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики; або позачергово, за власною ініціативою – стосовно суспільно важливих питань.

Важливіша місія Президента України полягає у забезпеченні формування ефективної цілісної та збалансованої системи офіційних політичних рішень, зокрема – «вмонтованих» у систему державних стратегічних політико-правових актів (стратегій, доктрин, програм тощо), невід'ємною складовою якої є щорічні та позачергові послання президента.

Список використаних джерел

1. Голощапов А.М. Послання Президента РФ – конституційна основа формування державно-правової стратегії РФ // *Право і політика*, 2004, № 6. – с. 4-10.
2. *Доповідь «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році»*. Київ, Інф.-вид. центр Держкомстату України, 2006. – 163 с.
3. *Доповідь Кабінету Міністрів України*, підготовлена як додаток до передбаченого пунктом 2 ст. 106 Конституції України Щорічного Послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України «Про економічний та соціальний розвиток України в 1996 році». Київ, 1997. – 235 с.
4. *Економічна доповідь Президента України*, 1994 рік. К.: 1995. – 202 с.
5. *Економічний і соціальний розвиток України в 1995 році*. Щорічна доповідь Президента України про внутрішню та зовнішню політику України. Київ, 1996. – 387 с.
6. *Економічний і соціальний розвиток України у 1998 році*. Доповідь Кабінету Міністрів

України, підготовлена за дорученням Президента України відповідно до пункту 2 ст. 106 Конституції України. Київ, 22 червня 1999 р. – 235 с.

7. *Жуляєв І.* Послання Президента України як інструмент стратегічного управління // *Економічний часопис*. – 2006. – № 5-6. – С. 21-24.

8. *Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР»* // *Відомості Верховної Ради*, 1991, № 33, ст.445.

9. *Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»* // *Відомості Верховної Ради України*, 1997, № 49, ст. 299.

10. *Конституція України* // *Відомості Верховної Ради України*, 1996, № 30, ст. 141.

11. *Конституції нових держав Європи та Азії*. К.: Укр.. Прав. Фундація. Вид-во «Право», 1996.

12. *Конституции зарубежных государств*. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 608 с.

13. *Краснов М.А., Кряжков В.А.* Толковый словарь конституционных терминов и понятий. – СПб.: Из-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – с. 192.

14. *Николаев А.* Размышление о жанре президентского послания // *Власть*, 2005, № 6. – С. 3-5.

15. *Положення про Державний Протокол та Церемоніал України*, затверджене Указом Президента України від 22 серпня 2002 року N 746/2002 // *Офіційний вісник України* від 13.09.2002 – 2002 р., № 35, стор. 1, стаття 1643.

16. *Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 1996 році*. Київ, 1997. – 113 с.

17. *Послання Президента України до Верховної Ради України*. Київ, 6 березня 2001 р. – 400 с.

18. *Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році*. Київ, Інф.-вид. центр Держкомстату України, 2002. – 412 с.

19. *Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році*. Київ, Інф.-

вид. центр Держкомстату України, 2003. – 478 с.

20. *Послання* Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році. Київ, Інф.-вид. центр Держкомстату України, 2004. – 472 с.

21. *Послання* Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у ХХІ століття: Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки» – К., 2000. – 93 с.

22. *Послання* Президента України Л.Д. Кучми до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України про основні напрями бюджетної політики на 2001 рік. – К.: Б.в., 2001. – 23 с.

23. *Послання* Президента України Л.Д. Кучми до Верховної Ради України про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України. Київ, 2001. – 31 с.

24. *Послання* Президента України до Верховної Ради України. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки. Київ, Інф.-вид. центр Держкомстату України, 2002. – 74 с.

25. *Постанова* Верховної Ради України від 16 березня 2006 року N 3547-IV «Про Регламент

Верховної Ради України» // *Голос України* від 15.04.2006 – № 70.

26. *Про заходи* щодо економічної стабілізації та стимулювання виробництва: Позачергове послання Президента України Л.Д.Кучми до Верховної Ради України 19 листопада 1998 року. – К. : Україна, 1998. – 31с.

27. *Суворов В. Н.* Конституционный статус Президента РФ. Дис. докт. юр. наук. – М., МПОА. 2000 г. – с. 419.

28. *Указ* Президента України від 04.11.2005 р. № 1548/2005 р. «Про Секретаріат Президента України» // *Офіційний вісник України* від 23.11.2005 – 2005 р., № 45, стор. 24, стаття 2833.

29. *Указ* Президента України від 09.04.1997 р. № 314/97 «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» // *Офіційний вісник України* – 1997 р., № 16, стор. 17.

30. *Шатіло В.А.* Інститут президентства в системі державної влади України. – К.: Укр. центр політ. менеджменту, 2004. – 159 с.

31. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / Редкол. Ю.С. Шемшученко (голова ред.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 2001. – Т.3: К-М. – 792 с.