

УДК 342.4 (477)

**І. ЖИЛЯЄВ**, кандидат економічних наук,  
заступник завідувача секретаріатом  
Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти

## ПОСЛАННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ: КОНЦЕПТУАЛЬНО-ІСТОРИЧНИЙ АНАЛІЗ

***Анотація.** Розглядаються статусні та технологічні питання послання президента у системі державного управління, досліджується історія їх застосування в Україні.*

Одним із найбільш важливих завдань сучасної України є розробка науково обгрунтованої національної політики, яка змогла б бути надійним та ефективним засобом подальшого реформування країни. Під політикою<sup>1</sup> в загальному змісті слід вважати сукупність намірів і засобів їхнього здійснення, які формує суб'єкт управління стосовно певної системи та процесів, які в відбуваються у цій системі.

Динамізм сучасного життя, тенденції розвитку сучасного суспільства різко загострили потребу у стратегічному плануванні. Останніми роками було видано багато наукових праць, підручників з питань стратегічного управління [1]. Особливу роль у формуванні стратегій розвитку держави відіграє законодавчо-правове забезпечення стратегічного управління. Можна стверджувати, що право представляє собою не тільки “систему соціальних загальнообов’язкових норм, дотримання і виконання яких забезпечуються державою” [2], а є джерелом суспільного розвитку. Право суттєво впливає на формування майбутніх суспільних відносин, визначення цілей його розвитку та становлення соціальних цінностей. Тому у сучасному праві загострилося потреба щодо вдосконалення суспільних відносин, тісно пов’язаної із конституційно-правовою практикою<sup>2</sup>. Зазначимо, що зазвичай національна політика конкретизує суспільні інтереси та цінності<sup>3</sup> у вигляді певної системи стратегічних документів, одним із яких є послання президента.

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 залишаються актуальним і значимим. Слід однак зазначити, що це питання поки що залишаються 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 [3]. З метою дослідження суті президентських послань важливо

© І. Жилиєв, 2006

<sup>1</sup> Лауреат Нобелівської премії Дж.Бьюкенен зазначав, що “Політика є складна система обміну між індивідами, у котрій останні колективно прагнуть до досягнення своїх приватних цілей, тому що не можуть реалізувати їх шляхом звичайного ринкового обміну” (Конституція економічної політики // Вопросы экономики. – 1994. – № 6. – С. 108).

<sup>2</sup> М.Грушевський у 1911 році в роботі “Наша політика” писав: “Практична політика не забава... вона ставить своїм завданням служити живому життю народу, здобуваючи йому нові підвалини для розвою його матеріальних і духовних сил, для поступу на дорозі добробуту, сили, щастя”.

<sup>3</sup> Цінність є категорією, яку неможливо відокремити від людини. Цінності характеризуються відомим діалектичним дуалізмом, вони є рівнодіючими суб'єкту та об'єкту. У загальному змісті під цінністю розуміється значення певного предмету (явища) для людини (Див. М.С. Коган. Філософія теорії цінностей. – СПб., 1997. – С. 77).

виділити їх юридичне значення, політичну роль інструменту послань президента в рамках реалізації національної стратегії соціального та економічного розвитку країни.

**Правовий статус та визначення послання.** Класичним є визначення, яке надане у Юридичній 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”* [4]. При цьому О.Батанов зазначаючи, що у вигляді, в якому послання президента існують у конституційній практиці, воно покликане відобразити особливу роль президента як вищої посадової особи держави, звертає увагу на те, що в конституційних монархіях (Великобританія, Іспанія, Бельгія та ін.) аналогом послання президента є так звана “тронна промова” – тобто звернення монарха до парламенту.

Послання президента парламенту передбачено основними законами більшості країн. Згідно Конституцій відповідних країн президент, наприклад: *“звертається до Федеральних Зборів із щорічним посланням про становище в країні, про основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики держави”* (пункт 6 статті 84 Конституції Російської Федерації) [5. – С. 427]; *“Президент Республіки Молдова звертається до Парламенту з посланнями щодо питань загальнонаціонального значення”* (пункт 2 статті 85 Конституції Республіки Молдова) [5. – С. 214]; *“щорічно подає Верховній Раді доповіді про становище держави, з власної ініціативи або за пропозицією Верховної Ради інформує Верховну Раду Республіки Білорусь про реалізацію внутрішньої та зовнішньої політики Республіки Білорусь”* (пункт 6 статті 100 Конституції Республіки Білорусь) [5. – 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) [5. – С. 69]; *“Президент Республіки виступає 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) [5. – С. 178]; *“щорічно надає Мажлісу Республіки інформацію про внутрішнє та міжнародне становище”* (пункт 7 статті 93 Конституції Республіки Узбекистан) [5. – С. 360]; *“Президент Республіки може надсилати до Сабору послання про стан справ у Республіці та раз на рік виступати у Саборі з цього питання”* (стаття 103 Конституції Республіки Хорватія) [5. – С. 394]; *“Президент може звертатися до однієї із Палат Парламенту або к обом Палатам, які зібралися на сумісне засідання та може для цієї мети вимагати присутності членів Палат. Президент може направляти послання любій Палаті Парламенту або у зв’язку із законопроектом, який знаходиться на розгляді Парламенту, або за іншим приводом. Палата, якій направлено таке послання, у можливо короткий строк розглядає любе питання, яке належить до розгляду у зв’язку із посланням”* (Конституція Індії) [6. – С. 457].

Конституціями деяких країн передбачено більш широкі обов’язки президента, які передбачають звернення з посланнями до парламенту і народу країни. Так, Основним законом встановлено, що Президент Республіки: *“звертається з посланнями до народу Республіки Білорусь та Верховної Ради”* (пункт 7 статті 100 Конституції Республіки Білорусь) [5. – С. 107]; *“направляє звернення до народу і Народних Зборів”* (пункт 2 статті 98 Конституції Республіки Болгарія) [5. – С. 141]. Стаття 16 Конституції Франції встановлює особливий порядок звернення Президента Республіки у надзвичайних ситуаціях до нації<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Когда институты Республики, независимость нации, целостность ее территории или выполнение ее международных обязательств оказываются под серьезной и непосредственной угрозой, а нормальное функционирование конституционных государственных властей прекращено, Президент Республики принимает

Фактично послання президента є видом діяльності, закріпленим в Конституції, 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 звертатися з щорічними та позачерговими посланнями до парламенту та з посланнями до народу передбачено в Конституції України. У другому пункті статті 106 Конституції України зазначається, що *“Президент України звертається з посланнями до народу та із щорічними 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”* [7].

Конституція України чітко визначила два політичні суб’єкти, яким адресуються послання Президента України – народ та Верховна Рада України. Вона встановила три види послань: а) послання до народу та послання до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; б) щорічне; в) позачергове.

Разом з тим, слід зазначити, що Президент України має конституційне право звертатися із посланнями до народу. Президент України має право звертатися до народу кожного разу, коли вважатиме це за необхідне.

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. У цьому випадку його конституційний обов’язок встановлює визначення “щорічними”. Закріплюючи цей конституційний обов’язок, парламент у пункті третьому статті 162 Регламенту Верховної Ради України встановив, що *“щорічне послання Президента України Верховній Раді про внутрішнє та зовнішнє становище України за звичайних обставин проголошується до 31 березня поточного року”* [8].

Стосовно позачергових послань до парламенту – це теж, як й у випадку звернень із посланнями до народу виключно його конституційне право. Однак існують певні обмеження. Так, 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”*<sup>5</sup>.

Вище зазначеними статтями Конституції України встановлено зміст взаємодії: президент *звертається*, а Верховна Рада *заслуховує*. Відносно першого слід зазначити, 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 врегулюванням зазначеними статтями певної правової

---

ет меры, которые диктуются этими обстоятельствами, после официальной консультации с Премьер-министром, председателями палат, а также с Конституционным Советом. Он информирует об этом нацию посланием. Эти меры должны быть продиктованы стремлением обеспечить в кратчайшие сроки конституционным государственным властям средства для выполнения их задач. С Конституционным Советом консультируются по поводу этих средств (Конституция Французской Республики) [6. – С. 57].

<sup>5</sup> Більш широка норма зафіксована в пункті 1 статті 87 Конституції Індії: *“В начале (первой сессии после каждых всеобщих выборов в Народную Палату и в начале первой сессии каждого года) Президент обращается к обеим Палатам Парламента, собранным на совместное заседание, и информирует Парламент о причинах его созыва”* [6. – С. 457].

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 – президентські послання заслуховуються, але не обговорюються. Так, стаття 18 Конституції Франції встановлює, що: *“Президент Республіки зноситься 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”* [6. – 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”* [5. – С. 243]. Зазначене закріплення ролей зайшло своє подальше відображення у Регламенті Верховної Ради України, пункт 2 статті 164 якого визначає, що: *“Після закінчення виступу Президента України запитання йому не ставляться, головує на пленарному засіданні оголошує перерву або про закриття пленарного засідання Верховної Ради”*.

Президентське послання в одних країнах може надаватися парламентові в письмовій формі (Франція), в інших країнах не виключається усний виступ президента перед палатами парламенту (зокрема, Росія, США). Українське законодавство встановлює лише норму особистого оголошення послання перед парламентарями та запрошеними, а сам вибір форми подання послання парламенту та народу залишається за президентом.

За українською традицією Президент оголошує послання в усному виді (у вигляді виступу) та одночасно депутатам надаються матеріали у письмовому вигляді<sup>6</sup>.

Слід зазначити, що оголошення Президентом України щорічного послання у 2006 році знов поставило питання про невирішеність юридичної колізії взаємозв’язку обох матеріалів, узгодженості їх юридичного статусу, відповідальності авторського колективу. Директор Національного інституту стратегічних досліджень Ю.Рубан стверджує з цього проводу, що послання президента у письмовому вигляді та усний виступ Президента України В.Ющенка – це різні речі. За його думкою саме виступ В.Ющенко у парламенті є посланням, а депутатам роздавалася експертна доповідь, яка лягла в основу промови, є структурним елементом підготовки послання<sup>7</sup>. Він зазначав: *“Головне те, що президент промовляє особисто. При цьому він спирається на певні напрацювання, і відтак усім зрозуміло, на чому ґрунтуються президентські тези. На користь такого підходу свідчить і міжнародний досвід. Наприклад, нещодавно своє послання перед Конгресом США виголосив Джордж Буш. У межах підготовки його послання конгресменам роздавали експертну доповідь. Є доповідь експертів, а далі вже сам глава держави вибудовує схему промови, з якою він виступає перед парламентарями”* [9].

**Процедура підготовки послання.** Підпункт 3 пункту 4 Положення про Секретаріат Президента України, визначив, 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”* [10]. Зазвичай видається спеціальне розпорядження президента, в якому

<sup>6</sup> Перший Президент Росії Б.Єльцин використовував одночасно як усний виступ так й письмовий текст більшого об’єму. Президент Росії В. Путін застосовує усну форму послання.

<sup>7</sup> Координація робіт з підготовки доповіді здійснювалася першим заступником Глави Секретаріату Президента України І.Васюником, організаційне, методичне та наукове супроводження підготовки доповіді здійснювалось Національним інститутом стратегічних досліджень під керівництвом його директора, Радника Президента України Ю.Рубана.

встановлюються відповідальні та строки підготовки послання, іноді – його структура. Так, Розпорядженнями Президента України В.Ющенка від 19 липня 2005 року № 1122/2005-рп “Про підготовку щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України” та від 6 травня 2006 року № 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 – до 1 вересня 2005 року проект структури Послання; до 15 листопада 2005 року проект Послання; у другому – до 1 вересня 2006 року підготовка проекту структури Послання; до 31 грудня 2006 року – проекту Послання)<sup>8</sup>.

**Церемоніал<sup>9</sup> послання президента.** Статтею 101 Положення про Державний Протокол та Церемоніал України визначено, що *“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”*. Однак, відповідно до Регламенту Верховної Ради України: а) інформація про дату і час проголошення Президентом України послання до Верховної Ради доводиться апаратом Верховної Ради до відома народних депутатів не пізніш 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. Це дозволяє стверджувати, що за церемоніал заслуховування щорічних та позачергових послань президента до парламенту відповідає у першу чергу Апарат парламенту. На відміну від цього у Російській Федерації оголошення послання є заходом, яке проводиться главою держави, а не парламентом. У зв'язку з цим церемонія відбувається у офіційній резиденції Президента РФ (Кремль) 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 [12].

Також законодавчо встановлено [13], 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

<sup>8</sup> У зв'язку з тим, що Розпорядженнями Президента України від 19 липня 2003 року № 206/2003-рп від 11 жовтня 2002 року № 354/2002-рп, від 18 травня 2001 року № 142/2001-рп та від 11 жовтня 2000 року № 311/2000-рп було ухвалено структуру Послання, встановлено лише строк подання самого проекту Послання – до 10 лютого відповідного року.

<sup>9</sup> 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 [11].

включають до інформаційних програм у день, коли відбувалася відповідна подія відповідне повідомлення (стаття 16).

**Інформаційний та нормативний характер послання.** У посланнях зазвичай розглядається стан справ в країні та зовнішньому оточенні, визначаються основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави і підводиться підсумок 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, В.Суворов відзначав, що у президентських посланнях в основному зачіпаються державні і суспільні проблеми, актуальні для всього суспільства в цілому, зокрема найгостріші питання життя країни. Пропоновані рішення, намічений політичний курс, конкретні вказівки виражають перш за все політичну позицію президентської влади і підпорядкованого їй владі уряду, політичних сил, які підтримують їх. У той же час сформульовані в президентських посланнях оцінки, запропоновані рішення, можуть відображати і більш широкий спектр політичних поглядів, соціальних інтересів [14].

Послання президента в першу чергу є стратегічним дороговказом для органів виконавчої влади<sup>10</sup> і, у багатьох випадках, є документами, обов'язковими до виконання цими органами, а по відношенню до інших гілок влади послання мають характер політичного впливу і інформування<sup>11</sup>. Щорічні президентські послання для судової і законодавчої влади – політичні орієнтири, що не мають обов'язкової юридичної сили<sup>12</sup>. Вони спираються на авторитет і політичний вплив президентської влади, виконують відповідну інформаційну функцію, виступають як метод переконання парламентарів. В.Суворов, аналізуючи статус Послань Президента РФ, відзначав, що оскільки щорічні президентські послання спрямовано не тільки до органів державної влади, але й до інших гілок влади, взагалі до державного апарату в цілому, то ці послання можна розглядати і як забезпечення конституційного обов'язку розподілу держави по забезпеченню узгодженого функціонування і взаємодії органів державної влади в рамках єдиного стратегічного курсу, який визначає президент [14].

Всього з 1995 року було оприлюднене тринадцять Послань Президента України Л.Кучми (за його дорученням одночасно були підготовлено відповідні доповіді Урядом у 1997 та 1999 рр.) та одне Послання Президента України В.Ющенка (у 2006 році) [15].

Протягом 1996-2001 рр. формувалась система підготовки та оприлюднення Послань Президента України, зокрема назва послань, їх структури, система підготовки та оголошення, врахування у поточній та перспективній діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Так, Послання Президента парламенту про внутрішнє і зовнішнє положення України в 1996 році посилювалося спеціальною доповіддю

<sup>10</sup> Коментуючи відсутність у 2005 році послання президента, Л.Кучма зауважував: *“Около года страна живет без послания Президента! А ведь это документ, который определяет политику государства! Именно этим документом и должно было руководствоваться правительство”* (Див. // Власть денег. – 2005. – № 38. – С. 23.

<sup>11</sup> На це вказує стаття 163 Регламенту Верховної Ради України з переліком запрошених [8].

<sup>12</sup> У своєму посланні у 1997 р. Президент РФ Б.Єльцин зазначав, що послання є документами обов'язковими для виконавчої влади та такими, що задають орієнтири для інших гілок влади (Див. Порядок во власти – порядок в стране // Российская газета от 07.03.1997 г. – С. 12).

Уряду про економічний і соціальний розвиток України, яку було підготовлено як додаток до Послання.

У подальшому продовжилося вдосконалення інституту послань президента.

Історія Послань Президента України починається з його Економічної доповіді за підсумками 1994 року, яку було оприлюднене у 1995 році. Наступне Послання було оприлюднене у 1996 році як щорічна доповідь Президента України про внутрішню та зовнішню політику України “Економічний і соціальний розвиток України в 1995 році”.

Економічна криза 1998 року викликала необхідність підготовки позачергового Послання “Про заходи щодо економічної стабілізації і стимулювання виробництва: України” (19.11.98 р.).

Дискусія щодо особистої присутності Президента України в залі парламенту призвела до того, що влітку 1999 року за дорученням Президента України відповідно до пункту 2 статті 106 Конституції України була підготовлена та направлена на розгляд парламенту письмова доповідь Кабінету Міністрів України “Економічний і соціальний розвиток України в 1998 році”.

У 2000 році Послання Президента за змістом мало стратегічну націленість і назву: “Україна: просування в XXI вік: Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000-2004 роки”.

У 2001 році парламент отримав два Послання Президента України Л.Кучми, які були позачерговими: а) про основні напрями бюджетної політики на 2001 рік та б) про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України. Позачергове послання “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки” було проголошено також у 2002 році.

Однією з відмінностей Послань Президента за підсумками 2001, 2002, 2003 рр. була певна стабілізація їх структури, де загальна частина із статистичними застосуваннями доповнювалася спеціальними тематичними доповідями: Послання-2002 мало 5 доповідей, Послання-2003 – 6 доповідей, Послання-2004 – 5 доповідей.

У 2005 році послання Президента України не було проголошено.

Послання-2006 мало назву “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році”.

**Структура** своєрідної “матриці” послання повинна бути прив’язаною та у основних моментах співпадати із схемою Конституції, тобто гармонійно поєднуватися із Конституцією. Така прив’язка до конституційних повноважень Президента України – це основа для того, щоб визначити вимоги до змісту та структури послання.

Слід зазначити, що щорічні послання Президента України мали не тільки різну назву, вони мали різну структуру. Не завжди чітко вирішуються питання щодо розділення послання на глави та параграфи. Кількість глав у посланнях не є сталою (однаковою), не зовсім зрозумілою є логіка послідовності глав при побудові структури послання.

**Позитивна та нормативна роль послань президента.** Щорічні президентські послання у сучасних умовах в першу чергу є стратегічним дороговказом для органів влади, послання носить характер політичного впливу і інформування. Для органів виконавчої влади послання або їх окремі пропозиції можуть набувати статусу документів, обов’язкових до виконання. Це може бути реалізовано через видання відповідних нормативно-законодавчих актів. Для судової і 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 держави по забезпеченню узгодженого функціонування і взаємодії органів державної влади в рамках єдиного стратегічного курсу, який пропонує президент.

У свій час певна невизначеність із роллю та місцем послання у системі стратегічного державного управління змусила Президента України Л.Кучму у доповіді Верховній Раді України 21 березня 1997 р. підкреслити необхідність визначитися із статусом послань, їхнім призначенням та місцем у системі атрибутів державної влади, тобто відпрацювати процедуру таким чином, щоб вона не перетворилася у формальний акт<sup>13</sup>. Вже 9 квітня 1997 р. спеціальним Указом [16] 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, направлений до Верховної Ради України або виголошений Президентом України, набуває сили офіційного документа і має враховуватись в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій. Передбачалося також, що одночасно з підготовкою послання будуть розроблятися відповідні законопроекти, які парламент повинен розглядати в першу чергу.

**Висновки.** Інституційна (органи, установи та особи, які приймають участь у підготовці та реалізації послань) та інструментальна (процедури, методи, технології) складова механізму послань Президента України поки що знаходиться у стані формування. Чітко відповісти на запитання щодо їх практичного ефекту складно. Становлення механізму 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.

#### Використана література

1. Наприклад: Ансоф И. Стратегическое управление. – М.: Экономика, 1989; Виханский О.С. Стратегическое управление. – М.: Из-во МГУ, 1995; Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегии / Пер. с англ. Под ред. Ю.М. Каптуровского. – С-Пб.: Питер, 2000. – 336 с.; Ру Д., Сульс Д. Управління / Пер. з фр. – К.: Основи, 1995; Шершнева З.Є. Стратегічне управління: Підручник – 2-е вид., перероб. і доп. – К.: КНЕУ, 2004. – 699 с.
2. Шемшученко Ю.С. Право // Юридична енциклопедія. – К., 2003. Т. 5. – С.5.
3. Див.: Николаев А. Размышление о жанре президентского послания // Власть. – 2005. – № 6. – С. 3-5; Голощапов А.М. Послания Президента РФ – конституционная основа формирования государственно-правовой стратегии РФ // Право и политика. – 2004. – № 6. – С. 4-10.
4. Батанов О.В. Послання президента // Юридична енциклопедія: т. 4. – К.: Укр. енцикл., 2002. – С. 686.
5. Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: “Право”, 1996.
6. Конституции зарубежных государств. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 608 с.

<sup>13</sup> Зазначене не є виключно українською проблемою. У своєму останньому виступі перед законодавцями Президент РФ Б.Сльцин висловив глибокий розчарування тим, що його попередні послання не отримали достатньої підтримки.



7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Постанова Верховної Ради України від 16 березня 2006 року № 3547-IV “Про Регламент Верховної Ради України” // Голос України. – 2006. – № 70.
9. “Україна молода” від 15.02.2006 р.
10. Указ Президента України від 04.11.2005 р. № 1548/2005 р. “Про Секретаріат Президента України” // Офіційний вісник України. – 2005 р. – № 45. – С. 24.
11. Положення про Державний Протокол та Церемоніал України затвердженого Указом Президента України від 22 серпня 2002 року № 746/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 35. – С. 1.
12. Краснов М.А., Кряжков В.А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий. – СПб.: Из-во Р.Асланова “Юридический центр Пресс”, 2004. – С. 192.
13. 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.
14. Суворов В.Н. Конституционный статус Президента РФ. Дис. докт. юр. наук. – М.: МПОА, 2000. – С. 419.
15. Див.: 1) Економічна доповідь Президента України, 1994 рік. – К., 1995. – 202 с.; 2) Економічний і соціальний розвиток України в 1995 році. Щорічна доповідь Президента України про внутрішню та зовнішню політику України. – К., 1996. – 387 с.; 3) Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 1996 році. – К., 1997. – 113 с., яке надавалось одночасно із Доповіддю Кабінету Міністрів України. Підготовлена як додаток до передбаченого пунктом 2 статті 106 Конституції України щорічного Послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України “Про економічний та соціальний розвиток України в 1996 році”. – К., 1997. – 235 с.; 4) Економічний і соціальний розвиток України у 1998 році. Доповідь Кабінету Міністрів України. підготовлена за дорученням Президента України відповідно до пункту 2 статті 106 Конституції України. – К., 1999 р. – 235 с.; 5) Про заходи щодо економічної стабілізації та стимулювання виробництва: Позачергове послання Президента України до Верховної Ради України 19 листопада 1998 року. – К.: Україна, 1998. – 31с.; 6) 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.; 7) Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2001. – 400 с.; 8) Послання Президента України до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України про основні напрями бюджетної політики на 2001 рік. – К., 2001. – 23 с.; 9) Послання Президента України до Верховної Ради України про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України. – К., 2001. – 31 с.; 10) Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році. – К.: Інф.-вид. центр Держкомстату України, 2002. – 412 с.; 11) Послання Президента України до Верховної Ради України. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки. – К.: Інф.-вид. центр Держкомстату України, 2002. – 74 с.; 12) Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році. – К.: Інф.-вид. центр Держкомстату України, 2003. – 478 с.; 13) Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році. – К.: Інф.-вид. центр Держкомстату України, 2004. – 472 с.; 14) Доповідь “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році”. – К.: Інф.-вид. центр Держкомстату України, 2006. – 163 с.
16. Указ Президента України від 09.04.1997 р. № 314/97 “Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України” // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – С. 17.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~