

УДК 342.511(477)

Я.О. БЕРНАЗЮК, канд. юрид. наук, доц.,
Український державний університет фінансів та
міжнародної торгівлі

ПОСЛАННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ДО НАРОДУ ТА ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЯК ОФІЦІЙНІ ДОКУМЕНТИ (АКТИ) ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

Ключові слова: Президент України, послання
Президента України, акти глави держави

Сьогодні Конституція України, визначаючи повноваження Президента України, на одне з перших місць ставить його право звертатися з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Саме щорічним посланням глави держави належить особлива роль в безпосередній реалізації стратегічних принципів та положень Конституції України як документу, що визначає довгострокові цілі та цінності у всіх сферах суспільного життя.

Проблематика підготовки Президентом України щорічних і позачергових послань до народу та до Верховної Ради України та співвідносні тематики роботи Президента досліджувалася такими вітчизняними вченими, як Д. Белов, Ф. Бурчак, І. Жилияєв, О. Ковріга, Д. Мазур, Т. Мосенцева, С. Сас, М. Теплюк, В. Цоклан, С. Чуніхіна. Зазначеним питанням приділялася певна увага і такими російськими фахівцями: Н. Бобраковою, Л. Дмитрієвою, О. Кичалюк, Е. Колесниковим, Е. Кочетовим, В. Лучиним, А. Мазуровим, А. Мішиним, В. Радченко, Б. Топорніним.

Незважаючи на значну кількість наукових досліджень, які приділяли увагу роботі інституту Президента в Україні, аспекту підготовки главою держави послань приділялася недостатня увага. У зв'язку з цим необхідно: сформулювати поняття «послання Президента України», дослідити дане явище та класифікувати види послань, визначити ознаки по-

слання, що і є метою статті.

Практика послань глави держави законодавчому органу існує в багатьох країнах. Разом із тим їхня роль різна і, як правило, залежить від авторитету інституту глави держави, від збалансованості моделі політичної системи і внутрішньополітичної поточної ситуації. Зазвичай, послання робить великий вплив як на законодавчий орган, так і на громадську думку в цілому.

Як відзначає В. Чіркін, щорічні послання президентів в зарубіжних країнах завжди мають конкретний характер і слугують орієнтиром законодавчої діяльності парламенту [1, с.584].

Аналізуючи форми участі глави держави в законодавчому процесі, А. Мішин [2, с.206] звертає увагу на ту обставину, що у ряді випадків президентові або монархові надається право законодавчої ініціативи, яке зазвичай реалізується ними у вигляді послань (у монарха – тронна мова). При цьому, вчений спеціально підкреслює, що в президентських республіках послання є програмою законодавчої діяльності для парламенту.

Як справедливо відмічається в колективній роботі науковців Національного інституту стратегічних досліджень [3], протягом останніх двох століть щорічні публічні звернення глав держав (послання) набули стало-го інституційного оформлення, перетворилися на ключові інструменти комунікаційної практики глав держав і центральні елементи стратегічної комунікації суспільств.

У статті 12 Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» передбачено, що Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (стаття 102) шляхом звернення із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України пропонує визначення та коригування з урахуванням становища України засад її внутрішньої і зовнішньої політики.

Важливість такого інституту конституційного права як послання глави держави відзначає у своєму дослідженні відомий український вчений М. Теплюк, який акцентує увагу на тому, що в останні роки в Україні склалася практика, коли за умов фактичної відсутності системного визначення парламентом «засад» державної політики, політичний курс Уряду ґрунтується на посланнях Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України [4, с.79].

Взагалі ми вважаємо, що основним призначенням послань Президента України є визначення національних орієнтирів та загальної стратегії розвитку держави.

На думку українського вченого В. Цоклана [5, с.117], послання до народу, щорічні і позачергові послання до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України є специфічним актом Президента України, який слід віднести до перспективних джерел конституційного права.

Суддя Конституційного Суду України М. Савенко у своїй окремій думці до рішення у справі щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України [6] доходить висновку, що звернення Президента України з посланням до народу або до Верховної Ради України є однією з форм здійснення його повноважень.

Ряд вчених здійснили спробу віднайти у посланні певну функцію, яку виконує глава держави.

Так, Н. Бобракова [7, с.51] вважає, що звертаючись з посланням, глава держави виконує функцію забезпечення узгодження функціонування і взаємодії органів державної влади. На думку І. Жиляєва [8, с.24], через щорічні та позачергові послання глава держави може виконати одну із своїх найважливіших місій, яка 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).

Ми підтримуємо позицію Л. Дмитрієвої [9, с.98], яка вважає, що послання можна розглядати як форму прояву конституційного обов'язку глави держави по забезпеченню узгодженого функціонування і взаємодії органів державної влади. Ці документи, вважає вчена, мають своїм завданням об'єднання роботи всіх державних органів в рамках єдиного стратегічного курсу, визначеного президентом, прагнення глави держави координувати діяльність уряду, законотворчість, визначати їх напрям і основний зміст.

Аналіз підходів науковців до визначення поняття «послання» дає чергове підтвердження багатогранності цього інституту конституційного права та доцільності його поглибленого вивчення.

Наприклад, Б. Радченко [10, с.69], пропонує наступне визначення поняття послання президента – це програма співпраці всіх гілок державної влади, річна програма-мінімум по зміцненню конституційного ладу, внутрішньої і зовнішньої політики, програма законодавчих ініціатив президента по зміцненню правової держави. На думку Д. Мазур [11, с.236], послання президента – це проблемно-концептуальний офіційний акт глави держави звітно-прогностичного характеру, обов'язковий для розгляду парламентом та виконання урядом, у якому дається оцінка внутрішнього та зовнішнього стану країни та висвітлюються першочергові орієнтири законодавчої діяльності парламенту.

О.М. Кічалюк [12, с.102] вважає, що президентські послання – це політико-правові документи, які виступають орієнтиром законодавчої діяльності парламенту і мають для уряду імперативний характер. С. Сас [13, с.174] навпаки вважає, що заслуховуючи щорічні і позачергові послання глави держави про внутрішнє і зовнішнє становище України, Верховна Рада України здійснює опосередкований (непрямий) парламентський контроль за діяльністю Президента України.

В Юридичній енциклопедії [14, с.686] під терміном «послання президента» розуміється 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, прийняті ним відповідно до його конституційних повноважень.

Можливість Президента України звертатися з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України та вимагати його виконання є одним з основних його повноважень, оскільки охоплює цілий комплекс напрямів державного та суспільного життя. Це повноваження належить виключно Президенту України як главі держави, оскільки він є не просто одним з найвищих органів влади, а виступає як арбітр і одночасно захисник прав і свобод громадян. Тому вказані ним оцінки існуючого положення і напрями розвитку, що рекомендуються, є об'єктом обговорення всім суспільством, тобто безпосередньо вирішують проблеми реалізації та захисту прав і свобод громадян, що його вибрали, за допомогою доведення до них механізму дій на черговий період.

Особливість такого інституту конституційного права як послання Президента України підтверджується також тим, що це право глави держави за будь-яких умов не може бути передано іншій особі. Відповідно до статті 112 Конституції України у разі дострокового припинення повноважень глави держави виконання його обов'язків на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Прем'єр-міністра України. Разом з тим, ця ж стаття Основного Закону забороняє Прем'єр-міністру України звертатися з посланнями до народу і з щорічними та позачерговими посланнями до парламенту про внутрішнє і зовнішнє становище України.

Позиція російського науковця Е. Кочетова [15], полягає у тому, що щорічні послання глави держави до парламенту є конституційними актами, які стоять по рівню вище за закони.

Ми не можемо погодитися з таким твер-

дженням. Як справедливо відзначає Є. Колесников [16, с.117], послання не є нормативним актом, обов'язковим для громадян і посадових осіб, оскільки не включає правові норми, але, безперечно, є офіційним документом і характеризується важливим соціально-політичним значенням. Послання інформує депутатів, державних та інших службовців, громадськість про завдання, що стоять перед інститутами влади, і шляхи їх вирішення. Аналогічної позиції дотримуються російські вчені В. Лучін та О. Мазуров [17, с.20].

На нашу думку, існує ряд суттєвих обставин, які виключають можливість віднесення послання Президента України до нормативно-правових актів.

По-перше, ні за формою, послання Президента України ні за змістом не відповідають тим вимогам, які висувуються наукою і практикою до нормативно-правових актів. Вони не володіють формальною визначеністю, не виражають нормативних розпоряджень і не забезпечені санкціями за їх недотримання.

По-друге, виходячи з принципу поділу влади і незалежності кожної з її гілок, передбаченого статтею 6 Конституції України, вкрай проблематично виглядала би ситуація, коли глава держави міг би звертатися до парламенту з посланнями нормативного характеру. У контексті парламентаризму ці послання слід трактувати як побажання глави держави, звернені до представницького органу, його бачення законотворчих завдань і перспектив, але зовсім не як його волевиявлення, що носить імперативний для парламенту характер. Дії парламенту стосовно виконання послання глави держави залежать, перш за все, від доброї волі самого парламенту, політичної ситуації в країні, узгодженості дій Верховної Ради України і Президента України, але не визначаються нормативною силою самих послань.

По-третє, на сьогодні аналіз законодавства не дає підстав для висновку про імперативність президентських послань навіть для Кабінету Міністрів України, який є самостійним органом державної влади (стаття 113 Консти-

туції України), що здійснює виконавчу владу (стаття 116 Конституції України). Кабінет Міністрів України безпосередньо не підпорядкований Президенту України, а здійснює свою діяльність, в першу чергу, на підставі і на виконання Конституції і законів України (стаття 116 Конституції України).

Разом із тим, все це не зменшує тієї важливої ролі, яку відіграють щорічні послання Президента України в процесі формування права, визначення законотворчих пріоритетів. Крім того, слід зазначити, що хоча послання і не є нормативно-правовим актом, воно повинно виступати основою для прийняття законодавчих та підзаконних актів.

На думку Ф. Бурчака [18], звернення Президента України з посланням до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище держави не можна розглядати як суто інформаційні, адже в них викладається бачення ситуації, в якій перебуває держава, окреслюються шляхи подолання перешкод, що заважають її поступальному розвитку. Зрозуміло, що викладені в цих посланнях положення аж ніяк не можуть тлумачитися як обов'язкові для застосування їх парламентом. Разом з тим, позиція Президента України як глави держави, його бачення шляхів розвитку суспільства не можуть не позначитися на діяльності інших владних структур. Парламент, працюючи над розвитком правової бази держави, мав би так чи інакше узгоджувати свої рішення з позицією глави держави, оскільки лише за таких умов може бути забезпечено злагодженість функціонування всього державного механізму, стабільність суспільства і державної влади.

Конституція України виділяє три види послань Президента України, а саме: (1) послання глави держави до народу, (2) щорічне та (3) позачергове послання до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (пункт 2 частини першої статті 106). До повноважень Верховної Ради України Основний Закон відносить заслуховування щорічних та позачергових послань

Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України (пункт 8 частини першої статті 85).

Ми повністю погоджуємося з думкою Д. Белова [19, с.40], згідно з якою, незважаючи на те, що Конституція України окремо виділяє послання і до народу, і до парламенту, – за політичним значенням на перше місце слід ставити не послання до парламенту, а пряме звернення до народу, що є однією з форм вираження особливого місця Президента України в суспільно-політичному житті країни.

Крім того, слід зазначити, що досить багато спільного в інституті послання Президента України із виступом Президента України у Верховній Раді України перед вступом на посаду. В законодавстві України зустрічаються й інші інститути конституційного права, які використовуються у практиці органів державної влади та є схожими з посланнями Президента України. Наприклад, відповідно до статті 18 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» Уповноважений представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні.

На нашу думку, неможливо дати єдине визначення поняття послання Президента України, оскільки кожен з трьох видів послань глави держави має свої особливості.

Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України є офіційним документом глави держави, у якому на основі аналізу інформації про стан справ на території України в різних сферах суспільно-політичного життя та за її межами, в частині, що має значення для України, підводяться підсумки минулого року, стан виконання попередніх послань глави держави та окреслюються нові ідеї щодо розвитку (руху) України на поточний та наступні роки, а також шляхи їх законодавчого врегулювання.

Позачергове послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України є офі-

ційним документом, в якому глава держави фіксує стан справ в Україні та її положення у світовій спільноті, а також визначаються нові завдання (виклики), що мають бути спільно вирішені системою органів державної влади та органів місцевого самоврядування за підтримки громадянами України. Поява такого документу пов'язана, як правило, з обранням на чергових або позачергових виборах Президента України, Верховної Ради України або нового складу Кабінету Міністрів України.

Послання Президента України до народу – це офіційне звернення глави держави до громадян України та інших осіб, які проживають (перебувають) на території України з приводу особливих подій (введення надзвичайного стану, настання екологічної або техногенної катастрофи, відставка глави держави, призначення дострокових виборів Верховної Ради України тощо), з метою отримання розуміння події, що відбулася та, за необхідності, підтримки певного рішення Президента України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коментарий к Конституции РФ / под ред. Б. Н. Топорнина. – М. : Юристь, 2003. – 460 с.
2. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А. А. Мишин. – М. : Юридический Дом «Юстицинформ», 2002. – 386 с.
3. Світовий досвід щорічних звернень глав держав. / О. Ковріга, Т. Мосенцева, С. Чуніхіна ; Регіональний філіал НІСД у м. Харкові [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/23.htm>.
4. Теплюк М. О. Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Теплюк М. О. Київськ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2008. – 208 арк.
5. Цоклан В. І. Система сучасних джерел конституційного права України: проблеми теорії та практики: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Цоклан В. І. ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 211 с.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) : від 11.03.2003 р., № 6-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 16. – Ст. 710.
7. Бобракова Н. В. Институт главы государства в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Бобракова Наталья Владимировна ; Саратов. гос. акад. права. – Краснодар, 2008. – 253 с.
8. Жилиев І. Б. Послання Президента України як інструмент стратегічного управління / Жилиев І. Б. // Економічний часопис. – 2006. – № 5–6. – С. 21–24.
9. Дмитриева Л. И. Участие Президента Российской Федерации в законодательном процессе: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Дмитриева Л. И. - М., 2005. – 147 с.
10. Радченко В. И. Президент в конституционном строе Российской Федерации / В. И. Радченко. – Саратов, 2000. – 342 с.
11. Мазур Д. В. Правові акти президентів України і Росії та їх класифікація: теоретико-правовий аспект / Д. В. Мазур // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – 2004. – № 27. – С. 230–237.
12. Кичалюк О. Н. Акты Президента Российской Федерации (Конституционно-правовой аспект): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Кичалюк О. Н. – Саратов, 1999. – 176 с.
13. Сас С. В. Законодавство про регламент Верховної Ради України: проблеми теорії і практики: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Сас С. В. ; НАН України, – Ін-т

держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005. – 215 с.

14. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (голова ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл. – 2001. – Т. 3: К–М. – 792 с.

15. Кочетов Э. Г. Послание Президента как атрибут государственной власти / Кочетов Э. Г. // Независимая газета. – 13.02.1997. – № 26. – С. 6.

16. Колесников Е. В. Источники российского конституционного права / Е. В. Колесников. – Саратов : Саратовск. гос. акад. права. – 1998. – 196 с.

17. Лучин В. О. Указы Президента РФ: Основные социальные и правовые характеристики / Лучин В. О., Мазуров А. В. – М. : Закон и право, 2000. – 303 с.

18. Бурчак Ф. Г. Президент України / Ф. Г. Бурчак. – К. : Ін Юре, 1997. – 24 с. – (Бчка «Нова Конституція»).

19. Белов Д. М. Порівняльно-правовий аналіз інституту президентства в Україні та Франції: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Белов Д. М. ; Київськ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2005. – 225 с.

Берназюк Я. О. Послання Президента України до народу та до Верховної Ради України як офіційні документи (акти) глави держави / Я. О. Берназюк // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 63–68 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10bjogad.pdf>

Опрацьована проблематика послання Президента України до народу та до Верховної Ради України, на основі чого сформовані поняття послання в залежності від їх видів, а також визначені загальні ознаки для всіх видів послань.

Берназюк Я.А. О послании Президента Украины к народу и к Верховной Раде Украины

Проработана проблематика послания Президента Украины к народу и к Верховной Раде Украины, на основе чего сформированы понятия послания в зависимости от их видов, а также определены общие признаки для всех видов посланий.

Bernazjuk JA.A. On Question of a Message of the President of Ukraine to the People and to the Verkhovna Rada of Ukraine

The problem of a message of the President of Ukraine to the people and to the Verkhovna Rada of Ukraine is worked out. On the basis of it concepts of message depending on their kinds were formed, as well as signs general for all types of messages.