Послання Президента України як інструмент стратегічного управління

Ігор Жиляєв
кандидат економічних наук,
заступник завідуючого секретаріатом
Комітету Верховної Ради України
з питань науки і освіти

Одним із найбільш важливих завдань сучасної України є розробка науково обґрунтованої національної політики, здатної бути надійним та ефективним засобом подальшого реформування країни. Під політикою[1] в загальному сенсі слід вважати сукупність намірів, а також засобів їхнього здійснення, які формує суб'єкт управління стосовно певної системи та процесів, що відбуваються в ній. Зазвичай національна політика конкретизує суспільні інтереси та цінності у вигляді стратегічних документів, серед яких помітну роль відіграють послання президента.

Дослідження теорії та практики послань президента в Україні, проблем їх юридичного і політичного значення, врахування у поточній та перспективній діяльності органів влади залишаються актуальним і значущим завданням. Однак варто зазначити, що це питання допоки перебуває на узбіччі наукових політологічних, економічних та юридичних досліджень. Наукових праць, присвячених аналізу теоретико-методологічних і практичних проблем застосування послань президента в конкретній діяльності органів влади небагато [2].

Досліджуючи суть президентських послань, важливо виділити їх 1) юридичне значення, а також 2) політичну роль у реалізації національної стратегії соціального та економічного розвитку країни.

У Юридичній енциклопедії записано, що «Послання президента – це 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» [3]. При цьому зазначається, що у тому вигляді, в якому послання президента існують у конституційній практиці, вони покликані відобразити особливу роль президента як вищої посадової особи держави. В конституційних монархіях (Великобританія, Іспанія, Бельгія та ін.) аналогом послання президента є так звана «тронна промова» – звернення монарха до парламенту.

Фактично послання президента є закріпленим у Конституції видом діяльності, що передбачає звернення глави держави до парламенту. Однак, по суті, воно є опосередкованим зверненням до громадян (виборців, яких представляє парламент), а також до уряду, який є підзвітним парламенту.

У посланнях зазвичай розглядається 1) стан справ у країні та її світовому оточенні, визначаються 2) основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави, підбиваються 3) підсумки зробленого за рік. Послання забезпечують подальші конкретні дії президента з координації діяльності уряду, органів державної влади та місцевого самоврядування з ***визначення загальних напрямів і перспектив розвитку країни***.

Дослідники відзначають, що у президентських посланнях здебільшого зачіпаються найгостріші державні та суспільні проблеми, актуальні для всіх громадян. Пропоновані рішення, накреслений політичний курс, конкретні вказівки відбивають, перш за все, політичну позицію президентської влади, а також підпорядкованого їй уряду і політичних сил, які підтримують владу. Водночас, сформульовані у президентських посланнях оцінки та рішення можуть відображати й більш широкий спектр політичних поглядів, соціальних інтересів [4].

У посланнях визначаються основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики держави, які, передусім, є стратегічним дороговказом для органів виконавчої влади, обов’язковим для виконання. Відносно ж інших гілок влади послання має характер політичного впливу та інформування[2]. Для судової і законодавчої влади щорічні президентські послання – політичні орієнтири, які не мають обов’язкової юридичної сили. Вони спираються на авторитет і політичний вплив президентської влади, виконують відповідну інформаційну функцію, виступають як метод переконання парламентарів.

Право президента звертатися зі щорічними та позачерговими посланнями до парламенту і посланнями до народу передбачено в Конституції України, де в пункті 2 статті 106 зазначається: «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 Основного Закону передбачає, що «до повноважень Верховної Ради України належить заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України» [5].

Конституція України чітко визначила два політичні суб’єкти, яким адресуються послання Президента України, – народ та Верховна Рада України, і встановила три їх види:

а) послання до народу та послання до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України:
б) щорічне послання;
в) позачергове послання.

Президент України наділений конституційним правом звертатися із посланнями до народу кожного разу, коли вважатиме за потрібне. Водночас, Президент України має не тільки конституційне право, а й ***обов'язок*** звертатися до Верховної Ради України зі щорічними посланнями про внутрішнє і зовнішнє становище України. Закріплюючи цей конституційний обов'язок, парламент у пункті 3 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» [6].

Позачергові послання до парламенту, звернення до народу також є виключно конституційним правом Президента.

Вищезазначеними статтями Конституції України зафіксовано зміст взаємодії Президент – Верховна Рада: Президент України звертається з посланнями, а Верховна Рада України їх заслуховує. Слід зауважити, що у статтях 162 та 164 Регламенту ВРУ встановлюється дещо інший характер дій Президента України – застосовується слово «проголошення». Зміна акценту, на наш погляд, пов'язана із врегулюванням зазначеними статтями правової колізії (яка дискутувалася за часів другої каденції Президента України Л. Кучми) щодо особистої присутності Президента України на пленарному засіданні й регламентації його особистої участі у цьому процесі.

Норма, що парламент має «заслуховувати», а не обговорювати президентські послання, відповідає правилам загальної конституційної практики. Наприклад, стаття 18 Конституції Франції встановлює, що «президент республіки зноситься з обома палатами парламенту через послання, які зачитуються у палатах і не можуть бути предметом будь-яких дебатів» [3]. Таке закріплення ролей знайшло відображення і в Регламенті Верховної Ради України, пункт 2 статті 164 якого визначає: «Після закінчення виступу Президента України запитання йому не ставляться, головуючий на пленарному засіданні оголошує перерву або про закриття пленарного засідання Верховної Ради».

Президентське послання в деяких країнах може надаватися парламентові в письмовій формі (Франція). Можливий і усний виступ президента перед палатами парламенту (США). Українське законодавство встановлює лише норму особистого оголошення послання перед парламентарями та

запрошеними. А вибір форми подання послання парламенту і народу – за Президентом. Згідно з українською традицією, президент оголошує послання в усній формі (у вигляді виступу) та одночасно депутатам надаються матеріали в письмовому вигляді.

Слід зазначити, що оголошення Президентом України щорічного послання у 2006 р. знову виявило ряд проблем: невирішеність юридичної колізії взаємозв'язку цих матеріалів, неузгодженість їх юридичного статусу, невизначеність відповідальності авторського колективу. Директор Національного інституту стратегічних досліджень Юрій Рубан стверджував з цього приводу, що послання президента (книжка, яку роздавали депутатам) та доповідь, яку В. Ющенко проголошував, – це різні речі. За його думкою, саме виступ В. Ющенка в парламенті є посланням, а депутатам роздавалася експертна доповідь, яка була покладена в основу промови і становила елемент підготовки послання[3]. Ю. Рубан зазначає: «Головне – те, що Президент промовляє особисто. При цьому він спирається на певні напрацювання, а 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 цього послання конгресменам роздавали експертну доповідь. Є доповідь експертів, а далі вже сам глава держави вибудовує схему промови, з якою він виступає перед парламентаріями» [7].

Певна невизначеність ролі та місця послання в системі стратегічного державного управління змусила Президента України Л. Кучму в 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 на формальний акт[4]. Вже 9 квітня 1997 р. спеціальним Указом [9] 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 та 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 у 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 першочерговому порядку.

Проаналізуємо практику послань Президента України. Від 1995 р. загалом було оприлюднено 13 послань Президента України Л. Кучми (за його дорученням одночасно підготовлено відповідні доповіді Урядом у 1997-му та 1999 рр.), у 2006 р. – одне послання Президента України В. Ющенка [10].

Історія президентських послань

починається з **Економічної доповіді Президента України за підсумками 1994 р., виголошеної в 1995 р.**

Наступне послання мало назву **«Економічний і соціальний розвиток України в 1995 році»** і було оприлюднене в 1996 р. як щорічна доповідь Президента України про внутрішню та зовнішню політику України.

Протягом 1996–2001 рр. відбувалася формалізація процедури підготовки й оприлюднення послань Президента України, зокрема їх назва, структура, механізм підготовки та оголошення, врахування в поточній і перспективній діяльності органів державної влади.

Приміром, послання Президента парламенту про внутрішнє та зовнішнє становище України в 1996 р. було посилено спеціальною доповіддю уряду про економічний і соціальний розвиток країни, підготовленою як додаток до послання.

Економічна криза 1998 р. викликала необхідність підготовки позачергового послання «Про заходи щодо економічної стабілізації і стимулювання виробництва в Україні» (19.11.1998 р.).

Дискусія щодо особистої присутності глави держави в залі Верховної Ради спонукала до того, що влітку 1999 р. 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 р. послання Президента мало стратегічну спрямованість і називалося: «Україна: просування у XXI століття. Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000–2004 роки».

У 2001 р. парламент отримав від Президента України Л. Кучми два позачергові послання «Про основні напрями бюджетної політики на 2001

рік» та «Про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України».

Серед відмінностей подальших послань Президента (за підсумками 2000, 2001, 2002, 2003 рр.) слід назвати певну стабілізацію їх структури, де загальна частина із статистичними матеріалами доповнювалася спеціальними тематичними доповідями.

Послання Президента України за 2001 р. мало сім 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-2002 містило 5-ть 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».

До послання-2003 було додано 6-ть 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».

Послання-2004 містило 5-ть 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».

Президентське послання-2006 мало назву «Доповідь про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році».

Резюме

Сьогодні інститут послань Президента України знаходиться у стані формування. Це стосується як інституційної (органи, установи та особи, які беруть участь у підготовці й реалізації послань), так і інструментальної складової (процедури, методи, механізми) послань. Чітко відповісти на запитання щодо практичного ефекту цього інституту складно. Він буде максимально ефективним лише за умови залучення до цього процесу юридично визначених суб'єктів і широких верств населення, які стануть активними учасниками боротьби за досягнення Україною цілей та цінностей, встановлених Конституцією.

***Якість національної політики* визначається двома основними моментами, які доповнюють один одного:**

1. Перший – науково обгрунтований **вибір цілей**, завдань і пріоритетів політики, які відображають потреби та перспективи соціально-економічного розвитку, розробка ефективних **механізмів** її практичної реалізації.
2. Другий – **якість** (зміст, логіка, ясність викладення тощо) цього політико-правового **акту**. При цьому важливими є процедури його формування, узгодження, затвердження і популяризації.

Створення системи інститутів формування та реалізації політики соціально-економічного розвитку країни вимагає проектування такої системи, органічного «вбудовування» її окремих елементів в існуючі та майбутні соціально-економічні структури і процеси. В умовах загальної невизначеності та різного тлумачення цілей і пріоритетів національного розвитку, обмеженості ресурсів та нестійкості соціальних цінностей і ідеалів в Україні неможливо створити конкурентоспроможну економіку та соціальну державу.

Місія Президента України полягає, зокрема, у забезпеченні формування ефективної цілісної та збалансованої системи офіційних політико-правових актів (стратегій, доктрин, програм тощо), невід'ємною складовою яких є послання Глави держави.

Слід зазначити, що власне ***національна система стратегічного планування є недосконалою та мало прозорою***. Значною мірою це пов'язано з відсутністю традицій і методик стратегічного планування.

Наші оцінки підтверджують і висновки Світового банку, які представлено в документі «Стратегія Світового банку в питаннях допомоги Україні. Оцінка можливих перспектив» від 8 травня 2000 р.:

«Інституційна слабкість ключових державних установ створює додаткові перешкоди на шляху реалізації проектів. ***Серед українських державних службовців є обмежена кількість фахових стратегічних аналітиків або керівників-менеджерів****, а їхній досвід базується швидше на реаліях радянської, а не ринкової системи. Більше того,* ***керівники і політики часто значно більше уваги приділяють насамперед рішенню поточних термінових проблем, ніж проведенню системних реформ, необхідних для створення основ довгострокового росту****».*

---

1. Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики // Вопросы экономики. 1994. № 6. С. 108.
2. Див., наприклад: Николаев А. Размышление о жанре президентского послания // Власть. 2005. № 6. С. 3–5; Голощапов А. Послания Президента РФ – конституционная основа формирования государственно-правовой стратегии РФ // Право и политика. 2004. № 6. С. 4–10; Батанов О. В. Послання Президента // Юридична енциклопедія. Т. 4. К.: Укр. енцикл., 2002. С. 686.
3. Батанов О. В. Послання Президента // Юридична енциклопедія. Т. 4. К.: Укр. енцикл., 2002. С. 686.
4. Суворов В. Н. Конституционный статус Президента РФ. Дис. докт. юр. наук. М.: МПОА, 2000. С. 419.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. С. 141.
6. Постанова Верховної Ради України від 16 березня 2006 року № 3547-IV «Про Регламент Верховної Ради України» // газ. «Голос України» від 15.04.2006 р.
7. Див.: газ. «Україна молода» від 15.02.2006 р.
8. Див.: Послання Президента РФ від 30.03.1999 р.
9. 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.
10. 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, підготовленою 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». 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 ст. 106 Конституції України. Київ, 22 червня 1999 р. – 235 с.;
5) 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. – 31 с.;
6) Послання Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки». К., 2000. – 93 с.;
7) Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ, 6 березня 2001 р. – 400 с.;
8) Послання Президента України Л.Д. Кучми до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України про основні напрями бюджетної політики на 2001 рік. К., 2001. – 23 с.;
9) Послання Президента України Л.Д. Кучми 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.

---

[1] Лауреат Нобелевської 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» [1].
[2] На вищезазначене вказує стаття 163 Регламенту Верховної Ради України, що містить вичерпний перелік осіб, запрошених для участі в засіданні парламенту, де зачитується послання: «На пленарне засідання Верховної Ради під час заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України запрошуються Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Рахункової палати, Голова Центральної виборчої комісії, Голова Вищої ради юстиції, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласних рад, Київської та Севастопольської міських рад, голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, Голова та судді Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, глави дипломатичних представництв іноземних держав, інші офіційні особи».
[3] Координація робіт з підготовки доповіді здійснювалася першим заступником глави Секретаріату Президента України І. Васюником, а організаційне, методичне та наукове супроводження підготовки доповіді – Національним інститутом стратегічних досліджень під керівництвом його директора, радника Президента України Ю. Рубана.
[4] Зазначене не є лише українською проблемою. У своєму останньому виступі 30.03.1999 р. перед законодавцями Президент РФ Б. Єльцин висловив глибоке розчарування тим, що його попередні послання не отримали достатньої підтримки [8].