

УДК 342.9

С. С. Теленик
кандидат юридичних наук

ПРАВОВА ПРИРОДА ЩОРІЧНИХ ПОСЛАНЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Актуальність теми. Розкриття адміністративно-правової природи, поняття, змісту, особливостей щорічних послань у законодавстві України має як наукове, так й практичне значення. Щороку відповідно до Конституції України Президент має подавати до ВРУ щорічне послання про внутрішнє та зовнішнє становище. Однак і донині:

- нормативно не визначеними є місце та роль послань у системі НПА,
- їх призначення,
- взагалі не з'ясовано та не доведено, що послання виступає НПА, а отже має загальнообов'язковий характер для виконання і відповідний механізм реалізації;
- прописаний порядок їх ухвалення, утім відсутні дієві механізми контролю;
- не встановлена юридична послання;
- не виявлено співвідношення, класифікація, а також відмінність форми та змісту послань до народу: щорічних послань та позачергових послань;
- не встановлено місце послань в системі інших стратегічних актів та відмінність один від одного.

Відтак, окреслені завдання потребують свого вирішення, що підкреслює актуальність порушеної мною проблеми як у теоретичній, так і практичній площині. Адже формування наукового підґрунтя для коректного розуміння сутності та призначення послань президента спрямовано на комплексне удосконалення правової системи в умовах глобалізації та інфраструктурного розвитку. Формування державної системи захисту критичної інфраструктури (далі – ДСЗКІ) повинно бути оформлено в рамках відповідної державної політики (державної інфраструктурної політики). Відтак воно має відбуватись в рамках загальної стратегії розвитку держави і мати цільовий характер.

Аналіз публікацій.

Відзначу, що послання Президента як джерела права і регуляторні акти у сфері захисту критичної інфраструктури не були предметом комплексного розгляду вітчизняних дослідників як у сфері адміністративного права. Жодних згадок і теоретичних розробок щодо окреслених питань не міститься як у дослідженнях працівників НІСД, так і у спеціалізованих дослідженнях, де предметом виступає формування державної системи захисту критичної інфраструктури: Д. С. Бірюкова, Д. Г. Бобра, О. С. Власюка, С. Ф. Гончара,

В. П. Горбуліна, Д. В. Дубова, О. П. Єрменчука, Г. Ю. Зубка, С. П. Іванюти, С. І. Кондратова, М. А. Ожевана, А. І. Семенченка, О. М. Суходолі, В. М. Шемаєва та ін. Утім відзначу, що на рівні окремих фрагментарних статей і тез конференцій були зроблені спроби дати загальне бачення поняття та сутності стратегічних актів, до яких я включаю і Послання [1-3].

Окремі аспекти проблематики знайшли своє відображення в наукових роботах таких дослідників теоретиків права: С. С. Алексєєв, Д. Н. Бахрах, С. В. Бобровник, С. Д. Гусарєв, А. М. Завальний, В. Б. Ісаков, В. В. Копейчиков, А. В. Малько, Н. І. Матузов, П. М. Рабінович, І. О. Соколова, В. Д. Сорочкін, О. Д. Тихомиров, Л. В. Томаш, Л. С. Явич. Що буде враховано в подальшому дослідженні порушених мною питань відповідно до предмета мого дослідження – формування державної системи захисту критичної інфраструктури.

Кор актуальності специфіка

У більшості робіт при вивченні стану адміністративно-правового регулювання тієї чи іншої групи суспільних відносин автори аналізують чинне законодавство, минаючи такий важливий вид документів, як Щорічні Послання Президента України (далі – Послання).

Переконалий, що даний вид документів виступає важливим джерелом і я б навіть сказав дороговказом для формування усієї системи АПР у найбільш важливих сферах життєдіяльності, в тому числі і у сфері інфраструктури.

Більше того, детальний науковий аналіз даних документів формує чітку картину еволюції розуміння та усвідомлення вищим керівництвом держави найбільш пріоритетних інтересів, які мають бути реалізовані на тому чи іншому етапі державотворення, а також способи та методи їх реалізації. Фактично, пріоритетність реалізації того чи іншого національного інтересу артикулюється саме в щорічному посланні.

Щорічні Послання Президента України – авторитетна думка Президента України, викладена в аналітичному форматі, з урахуванням аналітичних наративів [4], яка окреслює внутрішнє та зовнішнє становище держави, а також стратегічне бачення Президента України щодо реалізації національних інтересів та забезпечення національної безпеки у найбільш важливих сферах життєдіяльності.

Водночас викладені аналітичні позиції і думки не становлять певний догмат і не претендують на те, щоб остаточно вирішити те чи інше питання.

Це пов'язано із тим, що в Україні, як демократичній, соціальній і правовій державі існує плюралізм як наукових думок і підходів, так і засобів вирішення тих чи інших питань у сфері державного управління.

Існують різні позиції, починаючи від ультра-націоналістів і радикальних реформаторів до ультраконсерваторів і традиціоналістів. Окремо слід говорити і про аналітичні спільноти, які, на думку Мандзюка О. А., також чинять помітний вплив як на формування громадської думки, так і на прийняття органами державної влади рішень у сфері державного управління [5-8].

Герменевтичний та догматико-юридичний і також логіко-семантичний аналіз документів уможлиблює простежувати динаміку змінюваності позиції самого Інституту Президента, коли ті чи інші погляди, які раніше взагалі не порушувалися або заперечувалися стають доктринальними.

В Україні відсутня наступність влади. Не є сформованими механізми формування нової еліти нації, відсутня системна та поступальна підготовка керівників усіх ланок державного апарату. Через це прихід кожного нового Президента знаменує собою певний водорозділ між політичними рішеннями і як наслідок, зміну напрямів в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин у найбільш важливих сферах державного управління, в тому числі і у сфері захисту критичної інфраструктури.

У цьому аспекті вивчення місця та ролі, а головне значення та юридичної сили Послань є важливим дослідницьким етапом на шляху формування саме системи адміністративно-правового регулювання ДСЗКІ.

Дуже стисле визначення поняття *Послання Президента України* надає Ботанов О. В. – звернення глави держави Україна до народу або до Верховної Ради, в якому викладається позиція президента з основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики, або інформація про важливі рішення, прийняті ним відповідно до його конституційних повноважень [9].

В даному понятті не розкриваються сутнісні ознаки саме поняття, його правова природа, призначення та регуляторна роль даного нормативного акта у системі актів правового регулювання суспільних відносин. Більше того, воно не містить вичерпні характеристики даного акта, які чітко різнять його від інших, в тому числі стратегічних актів.

На думку *Жуляєва І. Б.* Послання Президента України є одним із найважливіших елементів національної політики, які організують поточні і перспективні дії органів державної влади для досягнення найбільш ефективних результатів встановлених довго- та середньострокових пріоритетних завдань розвитку країни [10].

Акцентується увага на тому, що **Послання Президента України є політико-правовим актом**. Воно прямо передбачено Конституцією та регламентованим законодавством, з доведення до відома (звернення, проголошення) до парламенту та/або народу сформульованої позиції президента, як глави держави, що орієнтовано на постановку завдань на середньо- та довгострокову перспективу, яке готується: щорічно – щодо основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики; або позачергово, за власною ініціативою – стосовно суспільно важливих питань [11].

Я також переконаний у тому, що сьогодні інститут щорічних послань Президента України знаходиться у незадовільному стані. Поза це більшість вчених-адміністративістів та молодих вчених взагалі зневажають розглядом Послань Президента в якості джерельної бази як при дослідженні стану адміністративно-правового регулювання, так і при визначенні перспективних напрямів удосконалення АПР у тій чи іншій сфері правовідносин. переконаний: цей підхід є невиправданим.

Резонує моїй науковій позиції і *Жуляєв І.Б.*, який відзначає не необхідність удосконалення як інституційної складової (визначення суб'єктів підготовки – експертів та адресатів послань), так й інструментальної складової (встановлення процедур, методів, механізмів підготовки) послань [12].

Звичайно, що не можна не згадати і про публікацію *Берназюк І.М.*, яка запозичує з російської правової науки [13-16] термін „*стратегічні акти*” глави держави, в яких викладені основні концептуальні ідеї та стратегічні плани розвитку держави, визначені перспективні напрями законодавчої діяльності парламенту, а також пріоритетні галузі, які потребують реформування [17, с. 20].

Лишаю поза лаштунками термінологічні дискусії щодо наявності та взагалі легітимності даного терміна, а також інших, які на кшталт стратегічних актів, які можна надібати в науковій літературі:

- *доктринальні акти* (доктрини),
- *концептуальні акти* (концепції),
- *програмні акти* (програми та плани).

За такою логікою Послання можна назвати „посланцеві акти”.

Однак відзначу, що поняття „стратегічних актів” в чинних НПА відсутні. Є певні напрацювання щодо стратегічних документів, або НПА стратегічного рівня тощо, водночас аж ніяк не „стратегічні акти”, тому важко прийняти дану термінологію для розуміння і тим більше для операціоналізації і правозастосовної практики.

Більше того, Категорично не погоджуюсь із думкою даної дослідниці, що існують низка обставин, які виключають можливість віднесення

щорічних послань до нормативних актів, адже, на думку *Берназюк І. М.* послання не підлягають затвердженню указом або розпорядженням [17, с. 21]. Водночас абзацом нижче дослідниця відмічає, що послання мають виступати основою для прийняття законодавчих та підзаконних актів [17, с. 21].

Резонує даній позиції думка *Колеснікова Є. В.*, який також зазначає, що послання не є нормативним актом, оскільки не включає правові норми, утім є офіційним документом, що характеризується важливими соціально-політичним звучанням [18, с. 117].

Норма права – загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки загального характеру, яке в установленому порядку приймається, змінюється та відміняється державою або уповноваженими нею суб'єктами і забезпечується можливістю застосування державного примусу [19, с. 140].

Своєю чергою **нормативно-правовий акт** – це офіційний письмовий документ виданий компетентним, спеціально уповноваженим на те органом або посадовою особою, в якому закріплюються загальнообов'язкові правила поведінки.

Основними ознаками нормативно-правового акту є [20]:

– *приймається уповноваженими суб'єктами правотворчості* – щорічні послання подаються Президентом України;

– *виражає волю домінуючої частини населення або всього народу* – оскільки Президент обирається шляхом виборів, то діяльність будь-якого Президента де-юре відображає волю домінуючої частини громадян;

– *містить нові норми права чи змінює (скасовує) чинні, чітко формулює зміст юридичних прав і обов'язків* – в рамках послань чітко виражаються проблемні елементи, що існують в рамках усталених правовідносин, а також формується підґрунтя для формування як нових суспільних відносин, так і нових правовідносин. Більше того послання виступають дороговказом розвитку законодавства на певний період;

– *приймається відповідно до певної процедури* – процедура чітко визначена у відповідному Указі Президента України [21];

– *має форму письмового акта* – документа, певні реквізити та структуру (преамбула, глави, розділи, статті, частини, пункти) – це також прописано в згаданому указі;

– *публікується в офіційних спеціальних виданнях, в яких текст акта має бути автентичним офіційному зразку цього акта* – послання має бути завжди в письмовій формі. Також допускається його оприлюднення або через безпосередню доповідь у Верховній Раді України або обмежитися письмовим способом.

Тож, суто формально, виходячи з ознак, які визначають та описують нормативно-правовий акт, послання майже повністю підходить під даний опис, окрім однією ознаки: можливість застосування державного примусу.

За цього випадку доцільно звернутися до теорії права, в рамках якої виділяють *спеціалізовані юридичні норми*. Зокрема *Хропанюк В. М.* вважає, що спеціалізовані юридичні норми, на відміну від регулятивних та охоронних норм, носять допоміжний характер, оскільки не містять у собі конкретних правил поведінки. Під час регламентування суспільних відносин ці норми як би підключаються до регулятивних та охоронних, утворюючи з ними єдиний регулятор [22, с. 231]. Серед спеціалізованих норм розрізняють:

- 1) норми-засади;
- 2) норми-дефініції;
- 3) норми-принципи;
- 4) норми-цілі;
- 5) визначально-установчі норми;
- 6) декларативні норми;
- 7) оперативні норми;
- 8) тактичні норми;
- 9) норми-оголошення;
- 10) норми-строки;
- 11) колізійні норми;
- 12) правові презумпції, преюдиції та фікції.

У цілому слід визнати, що стратегічні акти:

- не впливають на виникнення суб'єктивних прав;
- не накладають юридичних обов'язків;
- не визначають заходів юридичної відповідальності;
- не формують механізм адміністративно-правового регулювання;
- не змінюють правового статусу суб'єктів;
- не є підставою для виникнення, зміни або припинення правовідносин.

Водночас вони ухвалюються відповідно до законодавства, на підставі тих норм і принципів правотворчості, які використовуються при прийнятті усіх нормативно-правових актів, а також в межах компетенції суб'єктів правотворчості, включаючи вищі органи державної влади. Отже, проходять всі стадії правотворчості згідно з усталеними правилами.

Важливим є те відзначення окремим авторам на те, що характерною рисою таких актів є наявність норм-дефініцій, норм-принципів і норм-цілей. Відтак ці норми формулюють та ідентифікують не лише стан правових відносин, а й передусім закріплюють перспективні та пріоритетні напрями правового регулювання найбільш важливої сфери життєдіяльності. Саме це виступає додатковим аргументом на користь моєї позиції щодо визнання Послання окремим джерелом права.

Як проміжний висновок відзначу. Послання мають практично всі ознаки, притаманні нормативно-правовим актам. Більше того, вони характеризуються і комплексом додаткових, специфічних ознак, які різнять його від інших НПА. Ці ознаки, власно і визначаються його юридичну природу та зміст. З урахуванням досліджень Малько А. В., Гайворонської Я. В. [23, с. 9] із застосуванням методу екстраполяції визначу також *спеціальні ознаки Послань*, що різнять їх від інших нормативно-правових актів:

- 1) особливе найменування – Щорічне Послання Президента України;
- 2) закріплюють норми права, виражені у формі норм-ідей, норм-цілей, норм-завдань, норм-принципів тощо, тобто декларативних, розпорядчих норм;
- 3) наявність як правових норм, так і доктринальних, концептуальних положень, системи заходів і механізму реалізації, а також критеріїв оцінки ефективності;
- 4) спрямовані на впорядкування міжгалузевих правових інститутів, регулювання широкого кола правовідносин у найбільш важливих сферах життєдіяльності;
- 5) містять в собі стратегічні, тактичні та оперативні норми, які відповідно і визначають довгострокову, середню та короткострокову перспективу розвитку тих чи інших правовідносин;
- 6) мають комплексний об'єкт правового регулювання;
- 7) їх реалізація неможлива без міжсистемних зв'язків правовідносин в різних сферах суспільного життя (навіть якщо ці акти не містять відповідних галузевих правових норм);
- 8) є основою для розроблення і ухвалення інших правових актів, на що чітко відзначено у відповідному профільному указі [21];
- 9) юридична сила є вищою, адже: а) ухвалюються Президентом; б) на базі Послань формуються нові закони. Відтак, Послання має законний характер;
- 10) здебільшого ухвалюються на визначений строк.

Відтак, зважаючи на викладене вище, а також те, що в НПА завжди визначається коло суб'єктів та об'єктів, предмет правового регулювання, а також права, обов'язки та відповідальність за реалізацію тих чи інших повноважень, включаючи настання юридичних наслідків, відзначу. Дані застереження можна вирішити шляхом внесення змін та доповнень в даний цитований указ стосовно:

- форм виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків
- накладення юридичних обов'язків;
- сформулювати механізми юридичної відповідальності;

- встановити механізми правового регулювання та підстави для зміни правового статусу суб'єктів;

- визначити підстави та умови виникнення, розвитку, змін та припинення правовідносин.

Таким чином повністю формально буде визначено усі питання як щодо сутності, форми та змісту, так і місця та ролі Послань в системі НПА, що регулюють правовідносини.

Більше того, виходячи з того, що право існує не тільки у вигляді правових норм, але й правосвідомості, правовідносин, правомірної поведінки, доцільно виділити такі *рівні правоутворення*:

- 1) *гносеологічний*, який відбиває процес виникнення і становлення права у формі правосвідомості;

- 2) *онтологічний*, на якому право формується у формі конкретних правовідносин – правового зв'язку суб'єктів права у вигляді зв'язку їхніх суб'єктивних прав і обов'язків, що зі сфери можливого трансформуються в реальність за допомогою правомірної поведінки;

- 3) *інституціональний*, якому притаманне існування права як системи правових норм [28, с. 190].

Підсумовуючи, підкреслюю, що в цілому не можна стверджувати, що питання щодо місця та ролі Послань не були об'єктом наукової уваги правників. Зокрема, *Костицька І.О.* включає щорічні послання до нормотворчих повноважень Президента України [25, с. 48]. *Кочетова Е. Г.* взагалі зауважує, що щорічні послання є конституційними актами, які стоять за рівнем вище за закони [26, с. 6].

Відповідно до п. 2 ст. 106 Конституції України, президент України звертається з посланнями:

- 1) *до народу* (2010);
- 2) *щорічними* посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (1995, 1996, 2000, 2002, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2011, 2012, 2013, 2015, 2016, 2017);
- 3) *позачерговими* посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (1998, 2001 – 2 послання, 2002, 2014).

Більше того, доцільно згадати про чинний натепер Указ Президента України „Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України”, в якому визначено роль та місце послань Президента України в реалізації його конституційних повноважень, порядок їх підготовки і реалізація передбачених в них заходів [21].

Зокрема в даному указі чітко визначено наступні важливі для нашої роботи положення:

- послання Президента України до Верховної Ради України є офіційними документами глави держави;

- у ньому здійснюється аналіз внутрішнього і зовнішнього становища України;
- визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку;
- передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- передбачається вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин;
- Одночасно з посланням Президента України до ВРУ вноситься КМУ щорічна доповідь про економічний і соціальний розвиток України.

У п. 4 даного указу взагалі прямо наголошено:

Ввести в практику підготовки послань Президента України до Верховної Ради України **одночасну розробку необхідних законодавчих актів**, спрямованих на створення відповідних умов для реалізації передбачених в посланні Президента заходів, маючи на увазі, що проекти законів України, додані до послання і визначені Президентом як невідкладні, мають, відповідно до вимог частини другої статті 93 Конституції України, розглядатись позачергово.

Відтак даним пунктом, фактично стверджується, що послання виступає першоосною для формування невідкладних нормативних актів і регулювання пріоритетних суспільних відносин, втому числі для створення сприятливих умов для реалізації пріоритетних національних інтересів, адже:

- 1) необхідні законодавчі акти розробляються одночасно із проголошенням послання;
- 2) дані законодавчі акти спрямовані на створення відповідних умов для реалізації передбачених в посланні заходів;
- 3) проекти Законів, які додаються у Послання мають розглядатись ВРУ позачергово.

Відповідно до п. 5 даного указу текст послання може мати дві форми артикуляції:

- бути проголошеним у ВРУ;
- бути надісланим до ВРУ.

Але головне полягає у закріпленні обов'язковості врахування вимог даного послання у безпосередній правозастосовній діяльності, адже виголошене послання набуває **сили офіційного документа** і має враховуватись в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій.

Характерним є також і те, що в указі чітко прописано здійснення двох **видів контролю** за виконанням положень, що містяться в посланні:

- Кабінет Міністрів України здійснює систематичний і дійовий контроль за виконанням цих заходів;
- Контрольне управління Адміністрації Президента України щоквартально інформує Президента України про роботу щодо реалізації положень, викладених в посланнях.

Таким чином може сформувані чітку система **ознак, які описують послання сам в якості концептуального нормативного акта**:

- 1) формальна визначеність форми послання;
- 2) формальна визначеність легітимації послання;
- 3) загальнообов'язковий характер;
- 4) місце та роль послання в системі НПА,
- 5) його пріоритетна та системостворююча роль щодо інших НПА,
- 6) визначальна роль для формування нових актів,
- 7) регулювання нових суспільних відносин;
- 8) імперативність для застосування центральними органами виконавчої влади
- 9) обов'язковість
- 10) контроль за виконанням положень та реалізації одночасно ухвалених НПА.

Висновки.

Однією з причин існування проблем із реалізацією Щорічних послань Президента України є недосконалий механізм адміністративно-правового регулювання в цілому, так і у сфері ЗКІ, зокрема. Отже, взагалі проблематика вивчення місця та ролі Щорічних послань є актуальним напрямом дослідження сучасної науки адміністративного права.

Здебільшого в роботах з питань створення ДСЗКІ, якщо і приділяється фрагментарна увага питанням адміністративно-правового регулювання, то акцент робиться винятково на нормативній правотворчості, тим самим лишаються осторонь важливі питання правореалізації актів. Відтак процес правозастосування аналізується не як система, а подається через пропозицію розроблення або вдосконалення тих чи інших НПА. Це є неповним. І цю прогалину я намагаюсь виправити у своїх наукових розробках.

Проведене мною дослідження дозволило сформувані **науковий висновок**: на сьогодні відсутні комплексні адміністративно-правові дослідження, присвячені розробленню пропозицій щодо вирішення наукових задач щодо реалізації норм адміністративного права у сфері ЗКІ.

Також окремо звертаю увагу на невизначеність адміністративно-правового статусу таких Щорічних Послань, відсутність дієвого чіткого механізму за їх реалізацією. Адже, незважаючи на те, що в чинному Указі Президента від 1997 року чітко визначено дані процедури, на практиці вони абсолютно ігноруються і не виконуються.

Не можна сказати, що я перший, хто порушив питання про місце та роль у системі НПА Щорічних Послань Президента України. Утім слід визнати, що здебільшого на рівні теоретичному, дані проблеми досліджувалися в рамках конституційного права і теорії права. Більше того, питання саме реалізації даних послань розглядаються в

найменшому вигляді, адже акцент робиться саме на формах нормотворчості глави держави.

Належна реалізація щорічних послань виступає необхідною та достатньою умовою для забезпечення наступності та послідовності у формуванні внутрішньої та зовнішньої політики, формуванні стратегія законотворчої діяльності на певний період. Це, своєю чергою, забезпечить цілеспрямований розвиток у найбільш важливих сферах життєдіяльності, в тому числі і у сфері інфраструктури.

Аналіз щорічних послань Президента України уможливорює виділити такі *тенденції* при підготовці даних документів :

- консерватизм і центризм;
- формування інтегральних позицій, які б мінімізували імовірність розколу багатоманітного суспільства;
- формування та артикуляція офіційної позиції Президента України, яка визначає стратегію законотворчої діяльності;
- визначення стратегічних орієнтирів розвитку держави у внутрішній та зовнішній сферах, і як наслідок стратегії законотворчої діяльності;
- схвалення певних новел у сфері державного управління за одночасного окреслення кордонів „червоних ліній”, вихід за які є небажаним і nereкомендованим;
- максимальна стриманість у зовнішній політиці;
- відсутність чітко визначених конкретних параметрів очікуваного результату від впровадження тих чи інших реформ.

Однак із плином часом, в кожному наступному посланні формується більш сильна соціальна повістка, а за часів п'ятого Президента України, дуже відчутно був посилений саме зовнішньополітичний вектор. Утім, з позицій адміністративно-правової науки потребують свого розв'язання наступні блоки питань:

- визначеність юридичної форми та змісту послань: детальний порядок підготовки проектів, а також порядок забезпечення їх реалізації;
- розроблення адміністративно-правового механізму реалізації послань: послання як нормативний акт; акти реалізації послань; правові відносини що виникають під час реалізації послань;
- чітка визначеність правового статусу послань.

Внаслідок проведеного дослідження, вивчення наукових думок та підходів, власного практичного досвіду, пропоную для наукової дискусії наступне визначення поняття Послання:

щорічне Послання Президента України – юридичний документ, виданий в порядку правотворчості Президентом України та оприлюднений відповідним чином, який містить норми, що визначають концептуальні засади, ідеологію та

пріоритети, цілі, завдання і принципи розвитку, етапи, зміст і способи їх досягнення, вирішення та реалізації, що закріплюють ціннісні орієнтири в діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та організацій, інститутів громадянського суспільства, параметри, індекси та індикатори бажаного стану у найбільш важливих сферах життєдіяльності і механізм правового регулювання суспільних відносин в їх межах відповідно до реалізації пріоритетних національних інтересів, заснований на системі державного стратегічного планування і прогнозування на довгострокову, середньострокову та короткострокову перспективу.

Щорічне Послання Президента України виступає самостійним та самодостатнім джерелом права і становить спеціалізовану (нетипову) норму права, приписом нестандартного характеру, в якому немає тих чи інших ознак, властивих класичній моделі норм права, виступає засобом формулювання правової політики.

Література

1. Берназюк І. Стратегічні акти Верховної Ради України: поняття, види та особливості. Підприємство, господарство і право. 2017. № 1. С. 153–158.
2. Берназюк І. М. Реалізація стратегічних актів Президента України: питання теорії та практики // Бюлетень Міністерства Юстиції України. № 12 (182) 2016 р. С. 20-25.
3. Маланьч І. Н. Понятие стратегического нормативного акта как результата эволюции системы законодательства России. Юридические записки Воронежского государственного университета. 2009. № 22. С. 117–130.
4. Мандзюк О.А. Місце аналітики в сучасних інтелектуальних технологіях // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2017. № 46. С. 165–170.
5. Мандзюк О.А. Кадровий ресурс розвитку аналітичних спільнот в Україні // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2014. Вип. 6-1. Т. 2. С. 54–58.
6. Мандзюк О.А. Правова природа функціонування та розвитку аналітичних спільнот в Україні // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2014. № 10-2. Т. 1. С. 109–112.
7. Мандзюк О.А. Правова суб'єктність аналітичних спільнот // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2014. № 12. Т. 1. С. 53–56.
8. Мандзюк О. А. Роль аналітичних спільнот у державотворчому процесі // Visegrad journal on human rights. 2014. № 1. С. 96–102.
9. Батанов О.В. Послання Президента // Юридична енциклопедія. Т. 4. К.: Укр. енцикл., 2002. С. 686.
10. Жилияев І. Послання Президента України: концептуально-історичний аспект // Права інформатика. 2006. № 4. С. 14 – 22.
11. Жилияев І. Послання президента як інструмент стратегічного державного управління // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31.05.2006 р.:

У 2 т. / За заг. ред. О. Ю. Оболенського, В. М. Князева. К.: Вид-во НАДУ, 2006. Т. 1. 464 с. (с. 180–183).

12. Жилияев І. Б. Послання президента як інструмент державної політики // Стратегічні пріоритети. 2007. № 1. С. 24 – 33.

13. Маланыч І. Н. Понятіе стратегического нормативного акта как результата эволюции системы законодательства России. *Юридические записки Воронежского государственного университета*. 2009. № 22. С. 117–130.

14. Ирошников Д. В., Нестеров С. В. Понятие и классификация концептуальных и доктринальных документов Российской Федерации. *Правовая инициатива*. 2013. № 7. С. 7–13.

15. Федорченко А. А. Концептуальное право: источник стратегического правового регулирования. *Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата*. 2016. № 3. С. 37–43.

16. Мушинский М. А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом. *Юридическая техника*. 2015. № 9. С. 488–499.

17. Берназюк І. М. Реалізація стратегічних актів Президента України: питання теорії та практики // Бюлетень Міністерства Юстиції України. № 12 (182) 2016 р. С. 20-25.

18. Колесников Е. В. Источники российского конституционного права. Саратов : Саратовская государственная академия права, 1998. 195 с.

19. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права [Текст] : навчальний посібник / С.Л. Лисенков. – К. : «Юристконсульт», 2006. – 355 с.

20. Волинка К. Г. Теорія держави і права: Навч. посіб. – К.: МАУП, 2003. – 240 с.

21. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України : Указ Президента України від 9 квітня 1997 року № 314/97 6 Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314/97#Text>.

22. Хропанюк В.Н. Теория государства и права [Текст] : учеб. для высш. учеб. завед. / В.Н. Хропанюк ; под ред. проф. В.Г. Стрекозова. – [3-е изд., дополн., исправл.]. – М. : Интерстиль, Омега-Л, 2008. – 384 с.

23. Малько А. В., Гайворонская Я. В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики. *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2018. № 1. С. 4–25.

24. Теорія держави і права [Текст] : підручник / [С.Л. Лисенков, А.М. Колодій, О.Д. Тихомиров, В.С. Ковальський]; за ред. С.Л. Лисенкова. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 448 с.

25. Костицька І. О. Інститут президентства в Україні: становлення і функціонування. Теоретико-правовий аналіз. К. : Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. 496 с.

26. Кочетов Э. Г. Послание Президента как атрибут государственной власти // Независимая газета. 1997. № 26. С. 6.

Анотація

Теленик С. С. Правова природа щорічних Посланий Президента України. – Стаття.

Формування державної системи захисту критичної інфраструктури (ДСЗКІ) потребує чіткого визначення механізму адміністративно-правового регулювання. Важливим виступає не лише вивчення форм правотво-

рення, а й правореалізації. Проаналізовано правову природу щорічних Посланий Президента України в контексті плюралістичної парадигми з екстраполяцією на сфері захисту критичної інфраструктури. Обґрунтовано диференціацію спеціалізованих норм, а також висунуто наукову гіпотезу про те, що послання виступають окремим джерелом права і мають бути покладені в основу розроблення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури. Подано авторську дефініцію поняття : щорічні послання Президента України.

Ключові слова: щорічні послання, норми права, нормативно-правовий акт, механізм адміністративно-правового регулювання, юридична сила, спеціалізовані норми, стратегічні норми, критична інфраструктура, захист критичної інфраструктури, державна система захисту критичної інфраструктури.

Аннотация

Теленик С. С. Правовая природа ежегодных Посланий Президента Украины. – Статья.

Формирование государственной системы защиты критической инфраструктуры (ГСЗК) требует четкого определения механизма административно-правового регулирования. Важным выступает не только изучение форм правотворчества, но и правореализации. Проанализировано правовую природу ежегодных Посланий Президента Украины в контексте плюралистической парадигмы с экстраполяцией на сферу защиты критической инфраструктуры. Обосновано дифференциацию специализированных норм, а также выдвинуто научную гипотезу о том, что послания выступают отдельным источником права и должны быть положены в основу разработки Концепции создания государственной системы защиты критической инфраструктуры. Представлена авторская дефиниция понятия: ежегодные послания Президента Украины.

Ключевые слова: ежегодные послания, нормы права, нормативно-правовой акт, механизм административно-правового регулирования, юридическая сила, специализированные нормы, стратегические нормы, критическая инфраструктура, защита критической инфраструктуры, государственная система защиты критической инфраструктуры.

Summary

Telenyk S. S. Legal nature of annual messages of the President of Ukraine. – Article.

The formation of the state system for critical infrastructure protection (SSCIP) requires a clear definition of the mechanism of administrative and legal regulation. It is essential to study not only the forms of lawmaking but also of law enforcement. The legal nature of the annual messages of the President of Ukraine in the context of a pluralistic paradigm with extrapolation in the field of critical infrastructure protection is analyzed. The research substantiates the differentiation of specialized norms as well as puts forward the scientific hypothesis that messages act as an individual source of law and should be a fundamental for the development of the Concept of creation of the state system of protection of critical infrastructure. The author's definition of the concept of annual messages of the President of Ukraine is presented.

Key words: annual messages, norms of law, normative-legal act, mechanism of administrative-legal regulation, legal force, specialized norms, strategic norms, critical infrastructure, protection of critical infrastructure, state system of protection of critical infrastructure.