На правах рукописи

ЗОРЬКИН Виталий Евгеньевич

ЕЖЕГОДНЫЕ ПОСЛАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СРЕДСТВО ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Санкт-Петербург – 2011

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права НОУ ВПО «Юридический институт» (Санкт-Петербург)

Научный руководитель	**доктор юридических наук, профессор ДРОЗДОВА Александра Михайловна**
Официальные оппоненты:	**доктор юридических наук, профессор ГРИШКОВЕЦ Алексей Алексеевич**
	кандидат юридических наук, доцент СТАНКЕВИЧ Галина Викторовна
Ведущая организация	**Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина**

Защита состоится 24 июня 2011 г. в 14^{00} часов на заседании Диссертационного совета Д 521.073.01 при Юридическом институте (Санкт-Петербург) по адресу: 199166, Санкт-Петербург, ул. Гаванская, д. 3. Зал заседаний Диссертационного совета

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Юридического института (Санкт-Петербург) и сайте www.lawinst-spb.ru

Автореферат разослан «20» мая 2011 г.

Ученый секретарь Диссертационного совета кандидат юридических наук, доцент **Т.Л.Комарова**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современное Российское государство является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления, сущностной основой построения которого является принцип федерализма. Одним из элементов федерализма является разграничение полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Однако для успешного функционирования государства необходимо наличие устойчивой исполнительной вертикали власти. Именно Президент Российской Федерации, как глава государства и гарант Конституции Российской Федерации, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти всех уровней. Одним из средств такого функционирования можно рассматривать ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, которые с *одной стороны,* являются важнейшим, хотя и не единственным, документом, в котором глава государства определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, а *с другой –* являются руководством к действию для органов власти всех уровней, как федеральных, так региональных и местных.

Важно отметить, что ежегодные послания Президента Российской Федерации также являются и одним из средств влияния главы государства на деятельность Федерального Собрания Российской Федерации, в связи с чем актуальность темы диссертационного исследования выражается еще и в необходимости определения политико-правовой природы Посланий, их места и роли в системе права России, и, как следствие, их юридической силы и степени обязательности для всех органов государственной власти. Кроме того, нет и правовой регламентации механизма реализации стратегических задач, обозначенных в Послании, а также механизма ответственности должностных лиц за не реализацию либо не надлежащую реализацию поставленных в нем задач.

В России значение содержания посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, как правило, оказывает большое влияние, как на законодательный орган, так и на общественное мнение в стране. При этом идеологический характер Послания позволяет соотносить любое действие власти с теми установками, которые в понимании

Президента Российской Федерации являются базовыми ценностями общества и власти. Хотя не просто измерить степень воплощения в жизнь идей главы государства, но в Посланиях излагается видение Президентом Российской Федерации будущего страны.

В этой связи актуализируется необходимость комплексного анализа Посланий с целью определения их места и роли в современном российском государстве. При этом необходим научный анализ не только структуры Посланий, но еще и механизма реализации Президентом Российской Федерации полномочия по обращению к Федеральному Собранию Российской Федерации, а также механизма реализации стратегических целей и задач в сфере основных направлений внутренней и внешней политики государства, обозначенных в президентском Послании.

Степень научной разработанности темы исследования. Институту президентства посвящены многочисленные публикации, монографические и диссертационные исследования отечественных и зарубежных юристов, политологов, социологов, историков и др.

Так, проблемы, связанные с институтом главы государства в дореволюционном государствоведении разрабатывались Б.Н. Чичериным, Н.М. Коркуновым. Вопросам становления и реализации президентской власти в зарубежных странах посвящались труды Е. Ковальского, П.А. Страшуна, Ф.М. Решетникова. Исследованием института Президента СССР занимались Б.М. Лазарев, А.А. Мишин, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов. В России исследованиями в данном направлении занимаются М.А. Краснов, А.А. Котенков, В. Мушинский. Сущность президентской власти в различных странах мира отражена в монографиях Н.А. Сахарова, Л.А. Окунькова.

Общие вопросы правового статуса президентской власти, её места в системе государственных властей, полномочий и способов их реализации раскрыты в трудах С.А. Авакьяна, А.С. Алексеева, Д.Н. Бахраха, А.Б. Венгерова, О.Е. Кутафина, В.Е. Чиркина, Б.И. Габричидзе, Н.В. Витрука, В.Д. Зорькина, А.М. Дроздовой, Ш.Б. Магомедова, Т.Я. Хабриевой, Ю.Л. Шульженко и других авторов.

Тем не менее, в целом, политико-правовой статус Президента Российской Федерации исследован недостаточно. Накопленный богатый нормативный и фактический материал не получил полного отражения в научных работах, а разработка проблем реализации президентских полномочий в основном

велась фрагментарно, в связи с чем выработку концепции института президентства в Российской Федерации нельзя считать завершенной. В частности, несмотря на то, что обращения Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию РФ с ежегодным Посланием является ярким политическим событием, освещенным в средствах массовой информации, комментируемым практически всеми представителями политической элиты страны, - тем не менее, данное президентское полномочие, не является объектом пристального изучения в научных кругах. В частности имеются публикации таких ученых, как Е.А. Тихон, А. Фоков, Е.А. Волкова, А.Н. Илясов и других, в которых отражены лишь отдельные аспекты Посланий, однако комплексного анализа данного института ранее не проводилось.

В исследовании рассмотрены правовые акты Президента Российской Федерации, отражающие его деятельность применительно к теме исследования, проанализированы все ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ в период с 1994 года по 2010 год. Кроме того, рассмотрены соответствующие нормы законов РСФСР, СССР, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации в области института президентства.

Объектом исследования выступают правовые отношения, связанные с теоретико-правовым регулированием института президентства, механизма реализации Президентом Российской Федерации полномочия по обращению с Посланием к Федеральному Собранию Российской Федерации и их роль в формировании и реализации правовой политики Президента Российской Федерации.

Предметом исследования является правовое обеспечение процесса подготовки посланий Президента Российской Федерации, а также определение механизма взаимодействия Президента Российской Федерации с иными органами государственной власти в процессе реализации поставленных в Послании задач.

Цель исследования состоит в том, что на основе анализа нормативно-правовых актов, научных и иных источников определить место и роль ежегодных посланий Президента Российской Федерации, механизм их реализации, а также научно обосновать пути дальнейшей оптимизации.

Достижение данной цели предполагает решение следующих **задач:**

- *проанализировать* имеющиеся нормативно-правовые акты и определить степень и уровень научной разработанности исследуемой темы;
- *обобщить* опыт обращения главы государства с посланиями в зарубежных странах с различными формами или моделями президентской республики;
- *изучить* историю создания института посланий Президента в Российской Федерации;
- *определить* место Посланий в системе современного российского права и их роль в реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации;
- *рассмотреть* различные стадии реализации посланий Президента *РФ* и определить механизм его взаимодействия с органами государственной власти;
- *определить* место и роль Посланий Федеральному Собранию Российской Федерации в реализации правовой политики Президента Российской Федерации, сравнив содержание Посланий и выявив структуру и основные направлений деятельности по формированию и реализации его правовой политики;
- определить пути развития роли, места и значения Посланий, необходимые для дальнейшего развития института президентства в Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составляют как общенаучные (например, системность, всесторонность, конкретность), так и иные, в том числе специальные методы познания объекта и предмета исследования.

Так, в исследовании применялись общелогические методы познания (анализ, синтез, индукция, дедукция, обобщение, сравнение). Будучи универсальными, они позволяют уяснить природу и характер полномочий Президента Российской Федерации в различных сферах.

Среди общенаучных методов диссертационного исследования широко использовался формально-логический способ познания. Его применение позволило изучить законодательство, нормами которого регламентируется деятельность Президента Российской Федерации.

Широко использовался и сравнительно-правовой метод, основывающийся на последовательном сопоставлении структуры и основополагающих принципов посланий Президента Российской Федерации.

Важным при характеристике полномочий Президента Российской Федерации в сфере определения основных направлений государственной политики является акцентирование внимания на историческом способе познания. Такой подход дает возможность рассмотреть Послания как способ взаимодействия Президента Российской Федерации с органами государственной власти не только с точки зрения настоящего их состояния, но и с позиций прошлого.

Теоретическую базу исследования составляют научные труды отечественных и зарубежных ученых в области теории и истории государства и права, конституционного права России, конституционного права зарубежных стран, сравнительного правоведения по вопросам правового регулирования института президентства в целом, а также механизма реализации Президентом Российской Федерации отдельных полномочий.

Эмпирическую базу исследования составляют ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, а также нормативно-правовые акты органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации.

Научная новизна исследования состоит в том, что это одна из первых попыток в российской юридической науке на монографическом уровне обобщить и провести комплексный анализ ежегодных посланий Президента в Российской Федерации за период с 1994 года по настоящее время, с широким использованием сравнительно-правового метода. Предпринято углубленное теоретическое исследование Посланий, с целью определения их политико-правовой сущности, а также процесса подготовки и механизма реализации в сравнении с опытом функционирования данного института в зарубежных странах.

В диссертационном исследовании Послания рассматривались с различных точек зрения. В частности, как источник права, как институт права, как форма, способ и средство реализации правовой политики Президента Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие положения.

1. Обобщив опыт обращения главы государства с посланиями в зарубежных странах с различными формами или моделями президентской республики, автор приходит к выводу, что *с одной стороны,* далеко не во всех странах

президент, как глава государства наделен конституционным полномочием обращения к парламенту с посланием. *С другой стороны,* в тех государствах, где президент наделен подобным полномочием, обнаруживаются различия и в процедуре его реализации, и в роли посланий в определении основных направлений государственной политики. Автор отмечает, что роль посланий определяется не столько моделью президентства, сколько его формой – будь то президентская, парламентская или смешанная республика, а также объемом конституционных полномочий президента в каждой конкретной стране.

2. Делается вывод, что с изменением конституционно-правового статуса главы государства (от коллегиального в СССР до единоличного в Российской Федерации), произошло и существенное возрастание роли Посланий Федеральному Собранию Российской Федерации, которые превратились из отчета Правительства в документ, определяющий основные направления государственной политики, служащий в Российской Федерации важнейшим ориентиром в деятельности органов государственной власти.

3. Автором выдвигается положение о том, что юридическая природа посланий Президента Российской Федерации может рассматриваться с материальной и процессуальной позиций. Так, первая – это закрепленное в Конституции Российской Федерации полномочие по обращению к Федеральному Собранию Российской Федерации, а вторая позиция заключается в реализации данного полномочия. При этом важно отметить, что процесс реализации Президентом Российской Федерации полномочия по обращению к Федеральному Собранию Российской Федерации с ежегодным Посланием законодательно не урегулирован.

4. Автор предлагает процесс реализации президентского полномочия по обращению к Федеральному Собранию с ежегодным Посланием разделить на три этапа: подготовка Послания, презентация текста и реализация основных принципов, заявленных в Послании. При этом отмечается, что каждый из названных этапов постоянно находятся в динамике, так как законодательного закрепления данный процесс не имеет. Между тем ежегодная реализация полномочия по обращению к Федеральному Собранию Российской Федерации с Посланиями создает своего рода прецедент как при подготовке и презентации текста, так и в процессе реализации поставленных задач.

5. Выдвигается положение о том, что роль Посланий в формировании и реализации правовой политики Президента Российской Федерации будет

выше, если придать им правовую форму, что приведет к обязательности непосредственно положений Послания, а не отдельных президентских поручений по реализации основных задач, а также позволит определить место Посланий в процессе формирования и реализации президентской политики.

6. Автором проведен сравнительный анализ всех Посланий Федеральному Собранию Российской Федерации, путем их деления на три блока, каждый из которых соответствует президентуре главы Российского государства. Подобная классификация наиболее приемлема, так как в части подготовки проекта Послания, структуре документа, самой церемонии обращения, каждый Президент Российской Федерации по-своему реализует конституционное полномочие по обращению к Парламенту, поскольку какими-либо специальными правилами данная процедура не регламентируются. В свою очередь содержание каждого Послания разбито по разделам: основные направления деятельности; необходимые мероприятия; задания, задачи, поручения; что реализовано, а что не реализовано.

8. На основе проведенного анализа структуры и содержания Посланий автором выявлен ряд особенностей, характеризующих их сущность и определяющих их значение. В частности, *во-первых,* в Посланиях прослеживается преемственность государственной политики. *Во-вторых,* в механизме взаимодействия Президента Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации Послания играют интегрирующую роль между главой государства, устанавливающим цели и задачи государственной политики, и Парламентом Российской Федерации, реализующим их в законотворческой деятельности.

9. Автором определяются возможные перспективы развития посланий Президента Российской Федерации, необходимые для дальнейшего развития личности, общества и государства. При этом отмечается, что процесс оптимизации должен заключаться не только в придании какого-то статуса посланиям Президента Российской Федерации, делающим их обязательными для исполнения субъектами государственной стратегии, а еще в более четком определении порядка подготовки данного документа, его содержания, а также механизмов и способов реализации и контроля. В частности, предлагается разработать комплекс мер, основной целью которого должна быть ориентация на установление обязательного характера самого Послания, как акта Президента Российской Федерации, а также обеспечение должного контроля

как со стороны специальных государственных органов, осуществляющих данные полномочия в силу закона, так и со стороны граждан Российской Федерации.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что оно является самостоятельным комплексным исследованием посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и соответствующих нормативно-правовых актов, позволяющим определить сущность и механизм реализации данного президентского полномочия.

Выводы и предложения, содержащиеся в диссертационном исследовании, могут быть использованы в научной и практической разработке проблем теории государства и права, конституционного права, в процессе подготовки учебных программ и методических рекомендаций, пособий и учебников для студентов.

Практическая значимость исследования. Содержащиеся в диссертации обобщения, выводы и рекомендации, относительно организационно-правового механизма реализации Посланий, как конституционного полномочия Президента Российской Федерации, также могут быть использованы для совершенствования нормативно-правовой базы Российской Федерации, регламентирующей механизмы взаимодействия Президента Российской Федерации с другими органами государственной власти, а также использованы в дальнейших исследованиях институциональных, функциональных и организационных аспектов реализации президентских полномочий в Российской Федерации.

Диссертация является результатом авторского исследования вопросов институциональных и функциональных элементов, характеризующих статус Президента Российской Федерации, а также места и роли Посланий в процессе формирования и реализации правовой политики главы российского государства.

Апробация основных теоретических положений и выводов, изложенных в работе, проводилась в различных формах, в том числе в учебном процессе в Ставропольском институте экономики и управления имени О.В. Казначеева, а также на научно-практических конференциях: XV научно-практическая конференция «Циклы природы и общества (г. Ставрополь, 2007 г.); международная научно-практическая конференция МГУ им. М.В. Ломоносова (г. Москва, декабрь 2007 г.); международная научно-практическая

конференция «Современные проблемы общества, экономики, образования и экологии и пути их решения» (Ставрополь, 2009 г.); X всероссийская научно-практическая конференция: «Стратегия развития современной России: проблемы и перспективы» (г. Сочи, май 2010 г.); межрегиональная научно-практическая конференция «Проблемы теории и практики обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в Северо-Кавказском федеральном округе» (г. Ставрополь, апрель 2010 г.).

Структура и объем диссертации. Структура диссертационного исследования обусловлена целью, задачами и логикой изучения данной проблематики и состоит из введения, трех глав, объединяющих двенадцать параграфов, заключения и библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении автором обосновывается актуальность выбранной темы исследования, указывается степень ее научной разработанности и теоретико-правовая основа, определяется объект и предмет исследования, а также его цели и задачи, раскрывается его методология, эмпирическая база и научная новизна, формулируются выводы и результаты, выносимые на защиту, определяется теоретическая и практическая значимость исследования, содержится информация об апробации полученных результатов.

Первая глава – *«Послания главы государства в зарубежных странах»* – состоит из пяти параграфов и посвящена общей характеристике президентства в президентских, парламентских и смешанных республиках, а также места и роли посланий в определении основных направлений государственной политики разных стран.

В первом параграфе **– «Различные формы президентства в современных государствах» –** отмечается, что статус главы государства достаточно универсален, вследствие чего функционирование различных моделей президентства выявляет их зависимость от тех или иных политических режимов, форм президентства и разных систем государственного правления. Каждому типу государственного правления соответствует определенный тип президентства с его особыми ролевыми функциями, что, в конечном счете, определяет значение различных президентских актов, в том числе посланий парламенту. Так, в *президентской республике* – это эффективный политический лидер, непосредственно руководящий правительственной политикой,

совмещающий функции главы государства и главы правительства. В *полупрезидентской республике* президент выступает в роли верховного арбитра в отношениях между правительством и парламентом. В *парламентарной республике* он имеет статус «первого гражданина», обладающего высоким моральным авторитетом и представляющего государство вовне и внутри страны.

Таким образом, позволим себе предположить, что правовой статус президента и его роль в процессе осуществления государственной власти зависят именно от формы правления и характера политического режима, которые в свою очередь определяют роль посланий главы государства в определении и реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства.

Во втором параграфе – **«Общая характеристика посланий главы государства в различных странах мира» –** указывается на то, что в различных странах мира глава государства обладает различными по объему и содержанию полномочиями, реализация которых осуществляется также различными способами, например путем принятия правовых актов и (или) официально-государственных актов не правового характера к которым, в частности, относятся послания.

Все послания отличаются содержанием, адресатами, а также определенной ролью в реализации государственной политики. Так, наиболее часто главы государств обращаются с различными посланиями друг к другу, либо к иным физическим лицам. Это, в частности, послания по поводу какого-либо события (например, день рождения, вступление в должность, завершение полномочий, смерть, болезнь, катастрофа, открытие или закрытие какого-либо мероприятия и т.д.). Подобная практика существует во многих странах мира, независимо от формы правления, политического устройства, политико-правового статуса главы государства.

В данном случае под посланием понимается обычное письмо или письменное обращение к конкретному адресату. Такие послания ориентированы на конкретное событие и не оказывают существенного влияния на внутреннюю и внешнюю политику государства. Их цель – это поддержание или развития международных отношений либо высказывание официальной позиции главы государства по различным вопросам внутренней или внешней политики.

Совершенно иное значение имеют послания главы государства законодательному органу, под которыми понимается ежегодный официальный доклад, посвященный положению в стране, основным направлениям внутренней и внешней политики государства. Обычно послание зачитывается лично главой государства на совместном заседании палат.

Правовая природа таких посланий четко не определена, поскольку по своей сути оно не является нормативно-правовым актом, однако является актом политического характера, содержащего программные принципы или законодательные предложения. Диссертант предполагает, что в государствах с республиканской формой правления роль посланий обусловлена, прежде всего, конституционно-правовым статусом президента.

В третьем параграфе – **«Характеристика посланий главы государства в президентских республиках (на примере США, Мексики, Аргентины и Бразилии)» –** проводится сравнительное исследование посланий президента в президентских республиках на примере США, Мексики, Аргентины и Бразилии.

В частности, отмечается, что США стали первой страной в мире, где возникла должность президента, объединившая в одном лице главу государства и главу правительства. Важно отметить, что в отличие от других государств того времени, где исполнительная власть повсеместно имела монархический, наследственный характер, в США главу государства стали избирать в ходе всеобщих выборов. Именно поэтому становление института посланий президента началось в США.

Традиция президентского послания Конгрессу в США берет свое начало в 1790 году, когда первый Президент страны Джордж Вашингтон впервые выступил с ним, как этого требовала американская конституция. Несмотря на то, что данное послание было самым коротким по продолжительности за всю историю США, оно послужило фундаментом для становления и развития института президентских посланий не только в США, но и в других государствах. Между тем в США ежегодные послания Президента являются важнейшим политическим событием, что обусловлено, прежде всего, местом главы государства в системе органов государственной власти США.

Послание к Конгрессу – одна из наиболее значимых речей, произносимых в мире. По тезисам этой речи и намекам, скрытым в ней, можно судить

не только о ближайшем будущем США, но и о будущем всего мира, при этом церемония произнесения этой речи достаточно сложна и интересна: ни одно другое выступление Президента США не оформляется столь помпезно.

В диссертации указывается, что в соответствии с Конституцией США, формально Президент США не обладает правом законодательной инициативы и парламент (Конгресс) США практически самостоятелен, то есть вносит законопроекты, рассматривает и принимает их по собственной инициативе. Тем не менее, Президент США располагает средствами, позволяющими реализовывать законотворческий потенциал путем воздействия на законодательную власть через инициативу парламентариев, избранных от его собственной партии или через *ежегодные послания Конгрессу.*

Таким образом, с одной стороны, в США ежегодное послание президента «О положении страны» – это политический отчёт и программа будущих действий. С другой, – это один из способов, позволяющий реализовывать законотворческий потенциал, при отсутствии у Президента США права законодательной инициативы. Однако с какой бы стороны не рассматривались послания, и в США и в других президентских республиках они являются, прежде всего, программой деятельности правительства, возглавляемого Президентом. Напомним, что в соответствии с Конституцией США Президент в своем послании предлагает на усмотрение Конгресса именно различные меры по осуществлению государственной политики, а не регламентирует его (Конгресса) деятельность.

В отличие от США, в Аргентине наблюдается некоторое ограничение полномочий президента и исполнительной власти. В частности, Президент ежегодно открывает сессию Конгресса, где представляет отчет о положении государства, о реформах, предусмотренных Конституцией, и представляет на рассмотрение Конгресса необходимые мероприятия.

Позволим себе предположить, что данное полномочие Президента носит рекомендательный характер для законодательной ветви власти, хотя и реализуется в большей степени главой государства, чем главой исполнительной власти.

Конституция Мексики вообще не наделяет Президента полномочием по обращению к Конгрессу с посланием, что позволяет сделать вывод о несостоятельности Президента как главы государства, а представляет его лишь главой исполнительной власти.

В Бразилии же Президент Республики наделен полномочием, направлять Национальному Конгрессу по случаю открытия законодательной сессии послание и план правительства, в котором излагается положение в стране и выдвигаются требования по принятию таких мер, которые глава государства считает необходимыми.

Автор предполагает, что полномочие по обращению к Национальному Конгрессу с посланием является конституционным *полномочием главы государства*, а предоставление различных отчетов, директив и планов – это *обязанность главы исполнительной власти*.

Кроме того, в Конституции Бразилии говорится, что как только прекращается состояние обороны или чрезвычайного, Президент Республики направляет Национальному Конгрессу доклада, в форме послания. Полагаем, что подобного рода послания относятся к *обязанностям верховного главнокомандующего*.

Важно отметить, что Президент Бразилии посредством послания Национальному Конгрессу может предлагать изменения в проектах законов, пока смешанная комиссия не поставила на голосование ту часть, изменения в которой предлагаются.

Таким образом, автор приходит к выводу, что послания Президента Бразилии играют важную роль в реализации его полномочий, причем как главы государства, так и верховного главнокомандующего и главы исполнительной власти. Между тем правовая природа посланий Конституцией Бразилии не определена.

В четвертом параграфе первой главы – **«Характеристика посланий главы государства в парламентарных республиках (на примере Италии, ФРГ и Греции)» –** дается общая характеристика посланий в парламентарных республиках на примере Италии, ФРГ и Греции.

Так, глава государства в Италии обладает гораздо меньшими полномочиями, чем другие органы государственной власти. В частности, основные направления внутренней и внешней политики государства определяет Парламент, а Председатель Совета министров руководит общей политикой Правительства и несет за нее ответственность.

Конституция наделяет Президента Республики правом, обращения к Парламенту с *посланиями,* однако реализация данного права не является системным – это в большей степени фикция, то есть выдумка, поскольку, во-

первых, в соответствии с принципами парламентской республики, какой является Италия, президент и правительство подчинены парламенту, в связи с чем послание не имеет решающего значения при определении основных направлений внутренней и внешней политики государства. Во-вторых, данное полномочие не является программным или обязательным. Сама фраза «может обратиться» подразумевает не обязательный характер самого права обращения – как для президента, так и для парламента реализации поставленных в послании задач.

Несколько иная картина сложилась в *Федеративной Республике Германия,* где глава государства в ФРГ обладает гораздо меньшими государственными полномочиями, чем глава правительства, а все обращения или послания Федерального Президента Германии – это либо официоз, либо новогоднее поздравление, и, по своей природе программными быть не могут.

В *Греции* законодательные функции осуществляются Парламентом и Президентом Республики, а исполнительные функции – Президентом Республики и Правительством. При этом Конституция Греции не наделяет Президента полномочием обращения с посланием к Парламенту.

На основе проведенного анализа автор приходит к выводу, что в парламентских республиках послание не имеет решающего значения при определении основных направлений внутренней и внешней политики государства, в связи с чем данное полномочие: либо не является программным или обязательным, либо вообще не предусмотрено действующей конституцией.

В пятом параграфе – **«Характеристика посланий главы государства в полупрезидентских республиках (на примере Франции, Португалии и Польши)» –** рассматриваются особенности взаимодействия главы государства с другими органами государственной власти, определяется роль посланий в данном процессе во Франции, Португалии и Польше.

Франция представляет собой модель смешанной формы республиканского правления и унитарного политико-территориального устройства со значительной степенью централизации. В диссертации отмечается, что право Президента собирать Конгресс для обнародования заявлений было зафиксировано только в 2008 году. Таким образом, впервые за 135 лет Президент Франции лично выступил перед обеими палатами парламента с посланием. Для этой встречи он выбрал Версальский дворец.

В отличие от Франции, в *Португалии* Президент наделен достаточно широкими полномочиями, в том числе *направляет послания* в Ассамблею Республики и областные законодательные ассамблеи. В диссертации обращается внимание, что Конституция Португалии выделяет два случая, когда Президент обращается с посланием к Ассамблее Республики. *Во-первых,* в послании Президент Республики может отказаться от своих полномочий, а *во-вторых,* в течение двадцати дней с момента получения какого-либо декрета Ассамблеи Республики для промульгации его в качестве закона, Президент Республики должен промульгировать его или осуществить свое право вето, обоснованно предложив в своем *послании* рассмотреть этот акт снова.

Таким образом, в Португалии посредством посланий Президент реализует целый ряд своих полномочий, в частности право вето, право добровольного сложения президентских полномочий. Однако важно отметить, что Конституция Португалии не определяет правовую природу посланий Президента, а также не рассматривает их в качестве средства обеспечения согласованного функционирования органов государственной власти при определении и реализации основных направлений государственной политики. При этом послания являются важнейшим средством взаимодействия главы государства и законодательного органа Португалии.

В Польше Президент обладает значительными средствами воздействия на Парламент, осуществляя право вето, при этом в своей деятельности он практически не подконтролен законодательному органу. Кроме того, Конституция Польши указывает, что Президент может обращаться с посланием к Сейму, Сенату или к Национальному Собранию, которое не становится предметом обсуждения. Обращаем внимание, что Президент Республики, используя свои конституционные и законные полномочия, издает официальные акты, которые действительны при наличии подписи Председателя Совета Министров. Однако данное требование не распространяется на обращения с посланием к Сейму, к Сенату или к Национальному Собранию.

Таким образом, автор полагает, что послания относятся к официальным актам Президента Польши, однако Конституция Польши не определяет содержание, структуру и роль данного полномочия в определении и реализации государственной политики.

Исходя из проведенного анализа, автором делается вывод, что в полупрезидентских республиках послания Президента играют важную роль в оп-

ределении и реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства.

Вторая глава – *«Политико-правовой аспект посланий Президента Российской Федерации»* – состоит из пяти параграфов. В данной главе предпринята попытка рассмотреть Послания с исторической, политической и правовой точек зрения с целью выявления их сущности, определения места и роли в формировании и реализации правовой политики Президента Российской Федерации.

В первом параграфе – **«История создания института Посланий Президента в Российской Федерации» –** рассматривается процесс введения поста Президента в СССР, РСФСР и Российской Федерации, а также роль посланий на разных этапах государственного развития.

Так, отмечается, что с внесением изменений в Конституцию СССР 1977 года был учрежден пост Президента СССР, который являлся главой Советского Государства. Среди основных конституционных полномочий Президента СССР была обязанность представлять Съезду Народных Депутатов СССР ежегодные доклады о положении страны, а также информировать Верховный Совет СССР о наиболее важных вопросах внутренней и внешней политики. Однако, высшим органом государственной власти все же являлся Съезд Народных Депутатов СССР, который и определял основные направления государственной политики. Именно поэтому ежегодные доклады Президента СССР о положении страны не имели решающего значения в определении основных направлений государственной политики.

Следующий этап развития президентства начинается 24 мая 1991 года, когда IV Съезд Народных Депутатов РСФСР принимает Закон РСФСР от 24 мая 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР № 1326-1», в соответствии с которым Президент Российской Федерации, не реже одного раза в год обязан представлять доклады Съезду Народных Депутатов РСФСР о выполнении принятых Съездом Народных Депутатов и Верховным Советом социально-экономических и иных программ, о положении в стране, обращается с посланиями к народу, Съезду Народных Депутатов и Верховному Совету. Съезд Народных Депутатов Российской Федерации был вправе большинством голосов от общего числа членов потребовать от Президента Российской Федерации внеочередного доклада. Между тем, о содержании, целях и задачах подобных обращений Прези-

дента Российской Федерации в Конституции России 1978 года ничего не говорилось, да и на практике данная норма ни разу не применялась.

В диссертации отмечается, что до принятия Конституции 1993 г. Президент Российской Федерации не рассматривался как самостоятельный орган государственной власти, а был лишь руководителем Правительства и его полномочия, в основном ограничивались представительскими функциями. Именно поэтому *доклады* и *послания* Президента законодательному органу сначала в СССР, а затем и в Российской Федерации не рассматривались как политический вектор в определении основных направлений государственной политики и уж тем более не являлись программой или руководством в деятельности.

В Конституции Российской Федерации 1993 года полномочие по определению основных направлений государственной политики закреплено в п. «е» ст. 84 и возложено на Президента Российской Федерации, которое реализуется посредством ежегодного Послания Федеральному Собранию Российской Федерации, являющегося одной из форм объединения усилий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Отмечается, что с изменением конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации, становление его в качестве высшего органа государственной власти, произошло и существенное возрастание роли Посланий главы государства Федеральному Собранию Российской Федерации. Послания превратились из отчета Правительства в документ, определяющий основные направления государственной политики, служащий единственным ориентиром в деятельности для всех органов государственной власти в Российской Федерации. Ежегодные Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации стали достоянием всего народа, что позволяет в случае необходимости корректировать политику Президента Российской Федерации с использованием всего потенциала конституционных форм, обеспечивающих взаимное воздействие одних государственных структур на другие, влияние на них общественных и социальных движений.

Во втором параграфе – **«Правовая природа посланий Президента Российской Федерации»** – отмечается, что поскольку полномочие по обращению Президента Российской Федерации с Посланием к Федеральному Собранию Российской Федерации определено Конституцией Российской Федерации, то данное обстоятельство само по себе говорит о наличии правовой

природы. Однако не понятным остается, что именно является правовым – то ли полномочие по обращению, то ли сам документ с текстом Послания.

На основе обобщенного анализа автор приходит к выводу, что ежегодные послания Президента Российской Федерации необходимо рассматривать с двух точек зрения: материальной и процессуальной. Так, можно рассматривать Послания в качестве конституционного полномочия Президента Российской Федерации, то есть с материальной стороны. Если же рассматривать механизм реализации Послания, то тогда – это процессуальная сторона, состоящая из подготовки Послания, его презентации и последующей реализации поставленных в нем задач.

В третьем параграфе – **«Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Федерации – как конституционное полномочие Президента Российской Федерации»** – диссертантом дается характеристика различных полномочий Президента Российской Федерации и способов их реализации.

Так, отмечается, что полномочия Президента Российской Федерации, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, реализуются через принятие им правовых актов, к которым относятся указы и распоряжения. Кроме того, в соответствии Конституцией Российской Федерации (ст.117 п.5), по поручению Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации в случае своей отставки или сложения полномочий продолжает действовать до сформирования нового Правительства Российской Федерации. При этом автор указывает, что правовая природа поручений законом не определена.

Однако, как отмечается в диссертации, Президент Российской Федерации наделен более обширным арсеналом различных способов и форм реализации своих полномочий, каждый из которых направлен на достижение определенных правовых последствий и результатов, разрешение конкретного правового вопроса.

В четвертом параграфе – **«Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию: три стадии реализации»** – автор выделяет три этапа процесса реализации Президентом Российской Федерации полномочия по обращению к Федеральному Собранию Российской Федерации с ежегодным Посланием: подготовка Послания, презентация текста и реализация основных принципов, заявленных в Послании, которые в свою очередь

подразделяются на стадии. Каждый из названных этапов постоянно находятся в динамике.

Первый этап. Законодательного закрепления процесс подготовки проекта Послания не имеет, что и обуславливает его динамическое развитие. Так, ранее тезисы проекта Послания Президента Российской Федерации, а также процесс его подготовки никогда не оглашались, поскольку как считалось, в противном случае само Послание утратит смысл. Однако, начиная с 2005 года, перед очередным ежегодным Посланием с целью выявления предложений парламентариев и включения их в Послание Президент Российской Федерации приглашает в Кремль руководителей фракций и палат Парламента Российской Федерации для обсуждения основных направлений внутренней и внешней политики. Очередное нововведение в данном направлении было в 2009 году, когда была опубликована статьи «Россия, вперёд!», где ее автор, Д.А.Медведев призвал всех желающих принять участие в дискуссии о стратегических задачах на будущее, результаты которой были учтены при подготовке Послания. Между тем, при подготовке Послания 2010 года Президент Российской Федерации Д.А. Медведев отказался от столь широкого его обсуждения на стадии подготовки.

Второй этап – презентация текста, то есть непосредственное обращение Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации с Посланием о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Это право и обязанность Президента Российской Федерации. Сроки обращения с Посланием Конституцией Российской Федерации не оговорены, что связанно, прежде всего, с приоритетным отношением именно к содержанию документа, а не ко времени его оглашения.

Реализация второго этапа начинается с распоряжения Президента Российской Федерации, которое, как известно, является обязательным для исполнения. Автором делается предположение, что для депутатов Федерального Собрания Российской Федерации заслушивание Послания Президента РФ является правом, а не обязанностью.

Третий этап – реализация задач, поставленных в Послании. Наличие данного этапа обуславливает роль Послания, как базового документа в определении основных направлений государственной политики, а не отчета Президента Российской Федерации о проделанной за год работе.

Автор указывает, что на практике сложился определенный порядок реализации задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации, состоящий из *трех стадий*: первая стадия – подготовка перечня поручений Президента Российской Федерации по реализации основных положений Послания; вторая – разработка плана мероприятий по реализации основных положений Послания и третья – реализация намеченных мероприятий.

Таким образом, обращаясь к Федеральному Собранию Российской Федерации с ежегодным Посланием, Президент Российской Федерации реализует целый комплекс установленных Конституцией Российской Федерации полномочий. Среди них: гарантирование Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина; охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; обращение к Федеральному Собранию Российской Федерации с ежегодным Посланием; определение основных направлений внутренней и внешней политики государства, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Именно наличие сложного, многоуровневого порядка в реализации ежегодного Послания позволяет определить его институциональную природу.

В пятом параграфе – **«Место и роль ежегодных Посланий Федеральному Собранию Российской Федерации в формировании и реализации правовой политики Президента Российской Федерации»** – отмечается, что Конституция Российской Федерации обязанность по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства возлагает на Президента Российской Федерации. Автором высказывается предположение, что правовая политика Президента Российской Федерации является базовым (стержневым) элементом правовой политики государства, в связи с чем акты главы государства приобретают особый статус. Поскольку, основные направления внутренней и внешней политики государства излагаются Президентом Российской Федерации в ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ, следовательно, оно является основным, хотя и не единственным документом, в котором глава государства определяет основные направления государственной политики. Данное обстоятельство обязывает Президента Российской Федерации постоянно ставить вопрос о необходимости реализации основных положений Послания, что явно свидетельствует о правовой природе данного *полномочия*. Между тем, послания Президента Рос-

сийской Федерации рассматриваются органами государственной власти в качестве акта политического, а не правового характера, в связи с чем актуализируется проблема определения места и роли Посланий в реализации правовой политики Президента Российской Федерации, поскольку правовая политика главы государства есть политика, проводимая с помощью правовых средств. Поэтому крайне важно всячески совершенствовать имеющиеся в арсенале Президента Российской Федерации средства реализации его конституционных полномочий, повышать их эффективность, надежность, четкость и безотказность их функционирования. Это касается, прежде всего, Посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, а также механизма их реализации, поскольку законодательное регулирование в данной сфере отсутствует.

Особо автор отмечает, что для реализации президентской правовой политики недостаточно издания отдельных актов, важно обеспечить их реализацию. При этом роль Посланий в формировании и реализации правовой политики Президента Российской Федерации тем выше, чем эффективней функционирование гражданского общества, которое по сути является движущей силой правовой политики государства.

Третья глава – ***«Механизм реализации посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и перспективы его оптимизации»*** – состоит из двух параграфов, в которых проведен анализ президентских посланий в Российской Федерации и предложены возможные пути оптимизации механизма их реализации.

В первом параграфе – **«Анализ ежегодных посланий Президента Российской Федерации»** – проведен сравнительный анализ всех президентских посланий. Для этого все Послания Федеральному Собранию Российской Федерации разбиты на три блока, каждый из которых соответствует президентуре одного главы российского государства. Подобная классификация наиболее приемлема, так как в части подготовки проекта Послания, структуре документа, самой церемонии обращения, каждый Президент Российской Федерации по-своему реализует конституционное полномочие по обращению к Парламенту Российской Федерации, поскольку какими-либо специальными правилами данная процедура не регламентируются. В свою очередь содержание каждого Послания разбито по группам: основные направления деятельности; необходимые мероприятия; задания, задачи, поручения; что

реализовано, а что не реализовано. Автор отмечает, что содержание каждой группы составляют конкретные цитаты текста Послания (или приближенно к тексту), то есть те положения, которые были озвучены Президентом Российской Федерации при обращении к Федеральному Собранию Российской Федерации, а такой порядок проведения анализа может способствовать наиболее эффективному выявлению механизма реализации задач, поставленных в Послании, качества реализации, а также порядка осуществления президентского контроля в данном направлении.

В диссертации на основе проведенного анализа структуры и содержания Посланий автор отмечает ряд особенностей, характеризующих их сущность и определяющих их значение. В частности, *во-первых,* в Посланиях прослеживается преемственность государственной политики, которая отражается не только в форме ежегодных Посланий Президента Российской Федерации, но еще и в других формах и с помощью иных средств, в том числе в Бюджетных Посланиях главы государства. Данное обстоятельство позволяет сделать вывод, что Президент Российской Федерации, не только дает поручения различным органам государственной власти, но и принимает непосредственное участие в процессе формирования и реализации задач, поставленных в Посланиях. *Во-вторых,* в механизме взаимодействия Президента Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации Послания играют интегрирующую роль между главой государства, устанавливающим цели и задачи государственной политики, и Парламентом РФ, реализующим их в законотворческой деятельности.

Во втором параграфе – **«Перспективы оптимизации института президентских Посланий в Российской Федерации»** – предлагается оптимизировать механизм реализации как Президентом Российской Федерации полномочия по обращению к Федеральному Собранию Российской Федерации, так и реализации органами государственной власти поставленных в Послании задач. При этом отмечается, что процесс оптимизации должен заключаться не только в придании посланиям Президента Российской Федерации специальной формы, делающим их обязательными для исполнения субъектами государственной стратегии, а еще в более четком определении порядка подготовки данного документа, его содержания, а также механизмов и способов реализации и контроля. Заметим, что обращение Президента Российской Федерации с Посланием к Федеральному Собранию Российской Федерации де-

лают их достоянием всего народа, а не только Парламента Российской Федерации. В диссертации отмечается, что для оптимизации процесса, связанного с подготовкой, презентацией и реализацией Посланий Президента Российской Федерации, необходимо разработать комплекс мер, основной целью которого должна быть ориентация на установление обязательного характера самого Послания, как акта главы государства, а также обеспечение должного контроля как со стороны специальных государственных органов, осуществляющих данные полномочия в силу закона, так и со стороны граждан Российской Федерации.

В частности, к числу таких мер можно было бы отнести следующие.

Во-первых, на стадии подготовки проекта Послания опыт предварительного обсуждения основных направлений государственной политики с представителями политической элиты, бизнес-сообщества, со всеми гражданами Российской Федерации представляется положительным и его можно использовать в будущем.

Во-вторых, Послание должно быть более структурированным. В частности, можно включить в Послание три раздела: первый – итоги реализации задач прошлогоднего Послания, а также степень реализации задач, рассчитанных на долгосрочную перспективу; второй – основные направления государственной политики на очередной период и методы их реализации. В третьем разделе необходимо назначить ответственные ведомства и сроки реализации поставленных задач.

В-третьих, на стадии презентации текста считаем вполне обоснованной практику приглашения на церемонию обращения представителей всей политической элиты страны, поскольку в конечном итоге ответственным за реализацию послания Президента Российской Федерации является не только Федеральное Собрание Российской Федерации, а еще и другие органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления.

В-четвертых, необходимо предусмотреть систему мер общественного контроля за процессом реализации Посланий. В частности, на официальном сайте Президента Российской Федерации размещать информацию о поручениях и ответственных за их исполнение, о ходе и качестве реализации, а также о мерах ответственности должностных лиц за неисполнение или не надлежащее исполнение основных установок Послания.

Однако наиболее важным все же является обеспечение единого порядка деятельности органов государственной власти всех уровней в реализации основных положений послания Президента Российской Федерации, поскольку на современном этапе такой порядок отсутствует. Так, в некоторых субъектах Российской Федерации действуют региональные законы о ежегодном послании, предусматривающие правовую основу, механизм реализации и сроки оглашения главы региона. Представляется, что подобный опыт целесообразно использовать и на федеральном уровне применительно к посланиям Президента Российской Федерации.

В заключении диссертации подводятся итоги исследования, обобщаются сделанные выводы.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах, указанных в перечне ВАК Минобрнауки Российской Федерации

1. *Зорькин В.Е.* Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию: три стадии реализации: статья [Текст] // В.Е. Зорькин / Юридическая мысль. 2010. № 2. – 0,6 п.л.
2. *Зорькин В.Е.* Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Федерации – как акт Президента Российской Федерации: статья [Текст] // В.Е. Зорькин / Юридическая мысль. 2011. № 2. – 0,6 п.л.

2. Иные издания

3. *Зорькин В.Е.* Циклы в конституционном праве: статья [Текст] // В.Е. Зорькин / Циклы природы и общества. Издательство Ставропольского института им. В.Д. Чурсина /Материалы XV научно-практической конференции 29-30 ноября 2007 г. – Ставрополь, 2007. – 0,5 п.л.
4. *Зорькин В.Е.* Послания Президента РФ как источник конституционного права: статья [Текст] // В.Е. Зорькин / Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 8. В 3-х тт. Том 1. – М.: Издательская Группа «Юрист», 2008. – 0,6 п.л.

5. *Зорькин В.Е.* Исторический аспект становления и развития института президентства в Российской Федерации: статья [Текст] // В.Е. Зорькин / В сб.: Материалы научно-практической конференции в ПГУТИ. – Ставрополь, 2008. – 0,4 п.л.
6. *Зорькин В.Е.* Некоторые размышления о ежегодных Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации: статья [Текст] // В.Е. Зорькин / В сб.: Материалы научно-практической конференции в ПГУТИ. – Ставрополь, 2009 г. – 0,3 п.л.
7. *Зорькин В.Е.* Порядок реализации посланий Президента Российской Федерации Федеральной таможенной службой РФ: статья [Текст] // В.Е. Зорькин / В сб. статей: Современные проблемы общества, экономики, образования и экологии и пути их решения. /Материалы Международной научно-практической конференции 23 апреля 2010 г. – Ставрополь, 2010. – 0,5 п.л.
8. *Зорькин В.Е.* Правовая природа ежегодных Посланий Президента Российской Федерации: статья [Текст] // В.Е. Зорькин / В сб.: Стратегия развития современной России: проблемы и перспективы / Материалы X Всероссийской научно-практической конференции (май, 2010). – Сочи, 2010. – 0,5 п.л.
9. *Зорькин В.Е.* Роль ежегодных Посланий Президента Российской Федерации в обеспечении общественной безопасности в Северо-Кавказском регионе: статья [Текст] // В.Е. Зорькин / В сб.: Проблемы теории и практики обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в Северо-Кавказском федеральном округе /Материалы Межрегиональной научно-практической конференции (апрель, 2010). – Ставрополь: Ставропольский филиал Краснодарского института МВД России. – 0,3 п.л.