

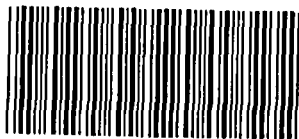
На правах рукописи

**КАСИМОВ РУСЛАН ВИЛПОРОВИЧ**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПРЕЗИДЕНТА  
В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ:  
ФЕДЕРАТИВНЫЙ АСПЕКТ**

*Специальность 23.00.02 – политические институты,  
процессы и технологии*

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук



4847597

Р. Касимов

26 МАЙ 2011

Москва – 2011

Диссертационная работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

- Научный руководитель -** **ГАЙДУК Вадим Витальевич,**  
доктор политических наук.
- Научный консультант -** **БОЛТЕНКОВА Любовь Федоровна,**  
доктор юридических наук, профессор.
- Официальные оппоненты:** **РЯБОВА Елена Львовна,**  
доктор политических наук;  
**ГУМЕРОВ Салават Булатович,**  
кандидат политических наук.
- Ведущая организация -** **ГОУ ВПО «Башкирская академия**  
**государственной службы и управления**  
**при Президенте Республики**  
**Башкортостан».**

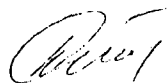
Защита состоится **26 мая 2011 г.** в 12.00 час. на заседании Диссертационного совета Д – 502.006.14 РАГС при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, Москва, пр-т Вернадского, д. 84, ауд.3330, (1 уч. корпус)

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки РАГС (1 уч. корпус).

Автореферат разослан 26 апреля 2011 г.

**Ученый секретарь**  
**Диссертационного совета**  
**доктор юридических наук, профессор**

**Л.Ф. Болтенкова**



## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Актуальность темы диссертационного исследования заключается в том, что в нашей стране продолжается процесс формирования новой российской политической системы, и прежде всего ее важнейшего элемента – системы органов государственной власти. Данная сфера, как ни одна другая, была «перекроена» и «перешита», в результате чего не просто «переродились» уже имеющиеся, но и появились совершенно новые государственно-правовые институты, такие как институт Президента Российской Федерации. Однако, его место в механизме организации государственной власти, объем полномочий и принципы взаимоотношений с системой органов исполнительной власти различны, в сравнении с другими государствами, что во многом является отражением соотношения политических сил, исторических традиций, правовой культуры и ментальности народов России.

Термины «президент», «коллегиальный президент», «президентство», «президентура» «институт президентства», «президентская политика», «политика президента» нередко понимаются неодинаково. Слово «президент» обычно относят к единоличному главе государства при республиканской форме правления. Коллегиальная президентура имела место в СССР, в других социалистических странах (Болгария, Венгрия, Польша и т.д.), в форме высшего представительного органа (например, Президиум Верховного Совета СССР), президиум республики (Президиум Венгерской Народной Республики), государственный совет (в Польской Народной Республике). Однако, в Конституции Российской Федерации и Основных законах субъектов Федерации терминов «президентура», «политика президента», «президентская политика», «институт президента», «президентство» нет. Вместе с тем, они используются в политической науке и практике. В связи с существованием разных толкований указанных понятий есть необходимость выработки согласованного научного подхода к данной проблематике с целью обеспечения единства политической практики. Это одна из причин авторского выбора темы.

Созданный исторически недавно, институт Президента в Российской Федерации также претерпел ряд существенных изменений. В процессе модернизации трансформировались место и роль Президента в механизме государственной власти федеративного государства, менялись объем полномочий, характер взаимоотношений с парламентом и Правительством, пока, наконец, не установилась нынешняя, сравнительно устойчивая модель, основанная на действующей Конституции Российской Федерации 1993 года. Этот процесс изменений также требует освещения в науке, чего явно на сегодняшний день недостает.

Сам вопрос о возможности существования такого явления, как политика Президента (индивидуальная, личностная ее составляющая), не всегда являлся бесспорным. Политика первого (и последнего) Президента СССР М.С. Горбачева значительно отличалась от политики последующих президентов. Пост президента в советский период отсутствовал, поскольку роль главы государства выполнял коллегиальный орган – Президиум Верховного Совета РСФСР во главе с председателем. Вместе с тем орган играл отнюдь не самостоятельную роль, являясь придатком партийного аппарата. Президентство в СССР, возникшее путем референдума, оказалось недолговечным. В связи с этим политика Президента СССР как системное явление, не сложилось в особый институт.

Президентство в советский период не сформировало важнейших свойств и признаков, которые в настоящее время являются неотъемлемыми, например, таких, как послания Президента. Однако, несмотря на незаконченность форм, президентская политика как явление, имело место, что требует отдельного научного исследования. Именно посредством политики М.С. Горбачева, была проделана определенная работа по модернизации страны, связанная с ее переходом к абсолютно новой системе демократических отношений. В то же время эта политика ускорила процесс распада СССР.

Первый российский Президент, понимая и официально признавая<sup>1</sup> необходимость создания некоей новой стратегии политического развития, воплощал в жизнь данное намерение с большими трудностями. Его государственная политика сводилась к построению трудно достижимых в сложный период развития страны планов и в то же время совершению своевременных, но не всегда успешных, в силу сложной политической обстановки, действий. В период управления страной первым российским Президентом правовая политика главы государства в том виде, в котором она должна существовать до конца не сложилась. Тем не менее, начальный шаг был сделан – появилась и оформилась сама идея, которая отчетливо выстроила контуры новой российской государственности, что требует научного осмысления.

Данная идея была достаточно успешно воплощена в жизнь вторым российским Президентом. Мы вполне обоснованно можем говорить о том, что В.В. Путину удалось сформировать собственную государственную политику и сделать целый ряд успешных шагов по ее реализации. Созданная им долгосрочная стратегия всегда прослеживалась в его посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации и принятых нормативно-правовых актах, обладала свойствами логичности, последовательности, преемственности, практической осуществимости. Она получила широкий общественный резонанс, стала обсуждаться, как поддерживаться, так и критиковаться населением, но

---

<sup>1</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 24.02.1994 г. «Об укреплении Российского государства (основные направления внутренней и внешней политики)» // Российская газета. 1994. 25 февр.

в любом случае – восприниматься в соответствующем качестве. Однако, изложенный тезис требует научного доказательства.

Третий российский Президент Д.А. Медведев во многом поддерживает стратегию своего предшественника, прежде всего – в признании самого факта необходимости ее существования и дальнейшего развития.

Одни направления были продолжены (политика в сфере реализации национальных проектов), другие получили «второе рождение» (антикоррупционная политика), третьи, наконец-то, приобрели должную степень актуализации (построение открытого диалога с народом, создание реальных механизмов влияния граждан на построение и функционирование системы управления государством и обществом, всесторонняя модернизация). Все это также требует научного анализа.

Актуальность диссертационного исследования объясняется еще и тем, что Президент Российской Федерации, как высшее должностное лицо, формирует главную цель российской государственной политики – трансформацию государственно – правового базиса не только федеративного государства, но и всей политической системы России.

Отмеченное, в совокупности свидетельствует о том, что изучение государственной политики Президента в условиях модернизации российской политической системы является важнейшей и своевременной научной задачей.

**Степень научной разработанности темы.** Политическая наука испытывает сегодня недостаток работ, посвященных анализу института президентства, как с точки зрения его исторической эволюции, так и формирования институциональных характеристик; по-прежнему наблюдается дефицит комплексного исследования роли ежегодных посланий Президента Российской Федерации, его концептуально-теоретических основ.

С точки зрения исторической, «коллективному президенту» в советский период уделялось определенное внимание такими учеными как С.С. Алексеев, Г.В. Атаманчук, М.И. Байтин, И.Л. Бачило, Д.Н. Бахрах, Б.Н. Габричидзе, Ю.М. Козлов, С.Л. Комаров, К.Ф. Шеремет, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, А.В. Малько, Г.В. Мальцев, А.С. Пиголкин, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров, А.И. Экимов и др.

Современное состояние системы государственной власти в России, проблемы организации органов исполнительной власти в субъектах Федерации, теоретические аспекты политического и правового оформления статуса главы государства – Президента России и его государственной политики, отражены в работах таких современных исследователей и государственных деятелей России, как Р.Г. Абдулатипов, С.Н. Бабурин, М.В. Баглай, И.Н. Барциц, А.И. Бобылев, Л.Ф. Болтенкова, И.М. Бусыгина, А.В. Васильев, Р.Ф. Васильев, В.В. Гайдук, Р.Р. Галлямов, М.В. Глигич-Золотарева, А.Б. Диков, Н.М. Добрынин, Б.П. Елисеев, В.В. Еремян, А.Б. Зубов, В.В. Иванов, К.В. Калинина, Л.М. Карапетян, А.Д. Керимов, Д.А. Керимов, А.Н. Кокотов, М.Н. Кузнецов, И.Н. Куксин, О.Е. Кутафин, Ю.И. Лейбо, В.Н. Лысенко, Ю.М. Лужков, В.О. Лучин, А.В. Мазуров, Н.П. Медведев, В.А. Михайлов, А.М. Платонов,

Д.Е. Слизовский, С.С. Собянин, З.А. Станкевич, С.В. Степашин, М.В. Столяров, Е.С. Строев, Л.А. Окуньков, А.В. Понеделков, В.И. Радченко. Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, Р.Ф. Туровский, И.А. Умнова (Конюхова), А.Г. Хабибулин, Т.Я. Хабриева, Н.Ю. Хаманева, Г.Н. Чеботарев, Т.М. Шамба, С.М. Шахрай, Ю.Л. Шульженко, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, И.С. Яценко и др.

Анализируя труды названных ученых, приходим к выводу, что государственная политика Президента в условиях модернизации российской политической системы остается мало исследованной.

Это вполне естественно, если исходить из того, что задача модернизации, вытекающая из стратегических целей в условиях глобализации, поставлена относительно недавно.

**Объект исследования** – общественные, политические, государственно-правовые процессы и явления, определяющие политику Президента России в условиях политической модернизации.

**Предмет исследования** составляют политические и государственно-правовые установки, воззрения Президента России, выраженные в законопроектах, Посланиях, выступлениях, интервью, иных доступных для общества формах.

**Целью исследования** является выявление форм и методов совершенствования институтов государственной власти в рамках государственной политики Президента в условиях модернизации политической системы.

Цель диссертационного исследования определила постановку и необходимость решения следующих задач:

- сформулировать определение государственной президентской политики;
- раскрыть содержание государственной политики Президента как самостоятельного направления политики, основанного на статусе Президента в системе организации государственной власти;
- выделить и проанализировать специфические черты президентской политики, отличающие ее от политики всех остальных субъектов;
- наметить основные (конечную, перспективные и текущие) цели государственной политики Президента Российской Федерации; перечислить и охарактеризовать главные ее функции;
- изучить многообразие форм и средств президентской политики, предусмотренных двухуровневым законодательством Российской Федерации;
- определить место и роль посланий Президента России Федеральному Собранию в выстраивании и реализации президентской политики;
- рассмотреть нормативные правовые акты Президента России в качестве основного средства формирования и осуществления его государственной политики;
- оценить значимость ненормативных правовых актов Президента и их влияния на формирование политического курса страны;

– выработать предложения и рекомендации по оптимизации государственной политики Президента России в условиях модернизирующейся политической системы российского федеративного государства.

**Основная гипотеза исследования.** Государственная политика Президента Российской Федерации, имеющая политико-правовые характеристики, носит предопределяющую роль в выработке стратегии развития страны, формировании основных направлений внутренней политики в области федеративного устройства и этнических прав, а также внешней политики России по решению глобальных вопросов современности.

Актуализируя данные вопросы, Президент Российской Федерации аккумулирует интересы России и выполняет представительскую функцию России на международной арене и федерального центра при реализации принципов федерализма и учете национальных особенностей российских народов.

Для достижения своих целей, Президент Российской Федерации использует совокупность средств, среди которых серьезное значение имеют нормативные и нормативные акты. Особую актуальность в современный период имеют послания Президента Российской Федерации, которые являются неотъемлемым элементом политики Президента России и по своей сути, значимости тяготеют в сторону нормативных указов.

**Теоретико-методологические основы исследования.** Теоретической основой исследования послужили труды отечественных ученых: политологов, юристов, историков, социологов, так или иначе рассматривавших проблемы президентской политики, федерализма, государственной власти и управления, законотворчества. В меру сопоставления использовались наработки зарубежной научной школы. Неоценимую помощь оказали труды ученых кафедры национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Методологической базой работы выступила материалистическая диалектика, поддерживаемая использованием общенаучных методов. Оперирование логическим методом позволило вывести дефиниции рассматриваемых понятий, в том числе и основного предмета исследования, в контексте общеродового понятия и видовых различий.

Активно применялись методы анализа, синтеза, моделирования, системного и функционального подходов. Помимо этого диссертант оперировал частно-научными методами (социологическим, статистическим, формально-юридическим и др.).

Важным дополнением методологической базы стал сравнительно-правовой метод, позволивший провести сопоставительный анализ президентской политики в Российской Федерации и в других странах как близких ей по системе организации высших органов государственной власти, так и имеющих существенные отличия.

В диссертации широко использован междисциплинарный подход, позволяющий выявить теоретические и исторические аспекты понятия «государственная политика Президента».

**Эмпирическая база диссертационного исследования.** Сама постановка темы предполагает изучение и комплексный анализ чрезвычайно обширного пласта нормативно-правового материала, начиная, прежде всего, с Конституции Российской Федерации и федерального законодательства с учетом последних изменений и дополнений.

Исследованы и обобщены акты правотворчества (в том числе и законотворчество) главы государства: как нормативные, так и ненормативные правовые акты различной тематической направленности и времени издания, характеризующие тот или иной этап развития президентской политики. Особое место в эмпирической базе занимают послания Президента Федеральному Собранию России, его выступления и интервью, а также решения Конституционного Суда Российской Федерации, посвященные толкованию некоторых спорных моментов правового статуса главы государства.

**Достоверность** научных результатов обеспечивается применением методов, адекватных цели и задачам исследования; использованием лично проанализированных источников научного и нормативно-правового характера.

**Научная новизна** работы состоит в том, что диссертация представляет собой одно из первых комплексных научных исследований государственной политики Президента Российской Федерации как оформившегося политического института.

На основе упорядочения разноплановых научных наработок, затрагивающих вопросы конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации, системы его полномочий и влияния на общий курс развития страны, предпринимается попытка их интеграции в общетеоретическую модель понимания политики.

Специфика диссертации состоит в детальном теоретическом анализе президентской политики как системного явления, состоящего из относительно самостоятельных элементов, только в своей совокупности образующих новое качество. Сформулированы авторские определения понятий «государственная политика Президента», «цели президентской политики», «средства президентской политики», анализируются их признаки.

Автором предложена систематизированная схема многообразных целей политики Президента Российской Федерации путем построения их в определенную пирамиду.

Диссертантом предпринята попытка выделить и охарактеризовать функции президентской политики. Обосновывается роль «национальной стратегии» и «государственной доктрины», которые фактически играют ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ.

Автор стремится самостоятельно осмыслить происходящие в системе российского федерализма модернизационные процессы, изменение баланса политических сил, отмечая достигнутые положительные результаты и критически подходить к недостаткам и ошибкам реформ.

В диссертации предлагается модернистский подход к определению роли Президента Российской Федерации как главы государства в процессах со-

вершенствования государственного устройства России. При этом на Президента Российской Федерации возлагается как политическая, так и историческая ответственность за проводимую национальную политику, учитывающую права различных этносов и национальных меньшинств.

Диссертант анализирует участие России в лице Президента, как главы государства, на международной арене, обосновывая тезис приоритетности и важности роли именно Президента, положительно позиционирующего Россию при решении глобальных вопросов.

По мнению автора, конституционные полномочия Президента в сфере формирования и отставки Правительства в контексте его отношений с Государственной Думой несколько «выбиваются» из системы разделения властей и нуждаются в корректировке. Поскольку они непосредственно касаются вопросов функционирования высших органов государственной власти, для их изменения требуется особый, деликатный подход — проведение планомерных конституционных реформ, включающих внесение поправок и дополнений в Основной Закон страны.

В диссертации делается закономерный вывод о высоком позитивном потенциале курса оптимизации президентской политики, направленного на установление «контакта», «обратной связи» с адресатами политико-правовых норм, делающего политику ближе к «жизни». По мнению автора, для планомерного, эволюционного развития страны чрезвычайно важно, чтобы политическая система была открыта для общества, давала возможность человеку реализовывать себя, участвуя в управлении государством при одновременном условии эффективности работы органов власти.

Диссертационное исследование позволило сформулировать и обосновать следующие **основные теоретические положения и выводы, выносимые автором на защиту, в которых конкретизирована научная новизна исследования:**

1. Государственная политика Президента как политическая категория, отражающая реально существующий феномен современной политической действительности, представляет собой самостоятельное направление политической власти в Российской Федерации. Государственная политика Президента Российской Федерации выражается в деятельности конкретного лица, занимающего на данном историческом этапе должность главы государства, по выработке стратегических и текущих идей концептуального характера, направленных на координацию действий различных властных структур в целях претворения в жизнь основных направлений развития страны.

2. Президент Российской Федерации, выступающий одновременно представителем Федерального центра в федеративных отношениях, является лицом конституционно-ответственным за ход и результаты развития этих отношений. В этом направлении президентской политики во многом аккумулируется и этническая политика, затрагивающая интересы как всех российских этносов, так и республик в составе Российской Федерации.

3. Цели президентской политики — это закреплённые в соответствующих официальных документах стратегические (идеи-ценности) и тактические (идеи-задачи) ориентиры, выражающие взгляды главы государства на функционирование и развитие системы общества. Они представляют собой пирамиду, на вершине которой находится конечная цель — построение социального, правового государства и формирование гражданского общества. Движение к ней происходит посредством достижения текущих (соответствующих наиболее насущным, «назревшим» потребностям общества, для реализации которых уже имеются необходимые условия и средства) и перспективных (более масштабных, требующих достаточно длительного времени и существенных материальных и временных затрат) целей.

4. Функции политики Президента Российской Федерации вытекают из ее целей, основываясь на его общих функциях как главы государства. К наиболее значимым относятся:

- координирующе-балансирующая, заключающаяся в том, что Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех иных органов государственной власти в процессе реализации политики, одновременно поддерживая баланс между различными политическими силами в обществе;

- стратегически-направляющая, выражающаяся в том, что Президент своими действиями в совокупности определяет характер политического регулирования в стране;

- оперативно-корректирующая, делающая возможным быстрое и четкое реагирование на возникшую юридическую проблему в рамках общего курса развития;

- контрольная, обоснованная объективно сложившейся ситуацией, когда координация всех государственных контрольных органов осуществляется именно главой государства;

- ценностно-ориентирующая, направленная на формирование развитого правосознания населения, духовно-нравственное возрождение общества.

5. Ежегодное обращение Президента России к Федеральному Собранию с посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики, в настоящий момент приобрело статус ведущего средства президентской политики, становясь, по сути, «национальной стратегией», «государственной доктриной». Послание выполняет координирующую функцию во взаимодействии различных ветвей власти, при этом играя роль установочного документа как для государственных органов и их должностных лиц, так и для общества в целом и каждого человека, в частности.

6. Средства президентской политики — это установленные в законе положения, позволяющие главе государства осуществлять свои намерения в отношении федеративного, политико-правового и социального развития страны, делающие возможным реализацию его теоретических представлений в действительности.

Основными средствами президентской политики помимо ежегодных посланий Федеральному Собранию и издания собственных нормативных правовых актов являются: право законодательной инициативы; участие главы государства в процессе прохождения закона через парламент посредством института полномочного представителя Президента Российской Федерации в Федеральном Собрании; право отлагательного вето; подписание Президентом принятого Федеральным Собранием закона; право роспуска Государственной Думы Российской Федерации в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации; право отменять правовые акты (приостанавливать их действие); право обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации.

Все рассматриваемые средства президентской политики в целом являются методами воздействия Президента Российской Федерации на систему федерализма. Политический опыт трех президентов дает нам основание сделать вывод о том, что российская модель президентской республики с ее широкими полномочиями позволяет широкомасштабно использовать все политико-правовые возможности. Анализ практики показывает, что совершенствование системы федерализма в России по инициативе В.В.Путина и Д.А.Медведева посредством применения практически всех указанных методов, направлено на его централизацию.

7. В указах Президента Российской Федерации, равно, как и в ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации, выражаются наиболее важные аспекты, актуальные направления его политики. Особенно четко это прослеживается в указах, которыми «узакониваются» различные концепции, стратегии, программы — документы, рассчитанные на долгосрочную перспективу, определяющие главные цели, приоритеты и этапы развития различных сфер общественных отношений. Также немаловажную роль играют «тематические» указы Президента, посвященные конкретным вопросам совершенствования механизма и средств политического регулирования.

8. Двумя основными направлениями оптимизации политики Президента России являются: «статусное», предполагающее ряд мер по более четкому определению положения Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти, его отношения с парламентом (особенно в части формирования Правительства), уточнению его функции «гаранта Конституции», отходу от доктрины «подразумеваемых полномочий»; и «инструментальное», означающее совершенствование системы средств президентской правовой политики: четкое определение места его указов в ряду других нормативных правовых актов.

**Теоретическая и практическая значимость работы** заключается, прежде всего, в самом подходе к исследованию политики Президента Российской Федерации в качестве самостоятельного научного направления, с одной стороны, вписывающегося в общую теорию политики, с другой, — включающего положения политической науки.

Государственная политика Президента России, как сравнительно новый и малоизученный феномен политико-правовой действительности, нуждается в глубоком научном осмыслении, создании собственной модели, рассматриваемой и как набор различных элементов (признаки, цели, функции, средства), и, главное, как их целостная совокупность, другими словами – особая, уникальная система. Исторический опыт формирования Президентом политико-правового курса развития страны даст возможность избежать ряда ошибок в будущем. Сопоставительный анализ президентской политики с аналогами зарубежных стран позволит скорректировать ситуацию в контексте общемировых тенденций с учетом национальных особенностей России.

Практическая значимость работы состоит в том, что основные положения диссертации могут быть использованы в учебном процессе при преподавании таких дисциплин, как «Политология», «Политическая регионалистика», «Конституционное право Российской Федерации». Выводы и рекомендации способствуют более полному и глубокому пониманию конкретных проявлений и тенденций в развитии института Президента в России.

Выработанные рекомендации могут быть использованы для формирования путей поступательной модернизации политической системы, вобравшей в себя взаимоотношения Президента с иными органами государственной власти с целью ее более сбалансированного функционирования. Конкретные предложения в направлении оптимизации инструментального обеспечения президентской политики будут способствовать совершенствованию механизма преобразования намеченных целей и задач в реальные действия и результаты.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Диссертационная работа обсуждена и рекомендована к защите на кафедре национальных и федеративных отношений ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации». Предварительная разработка темы и отдельных положений диссертации была проведена при подготовке автором монографии «Государственная политика Президента России в условиях политической модернизации» (М.: Этносоциум, 2010 г.).

Результаты диссертационного исследования использовались и используются в процессе научно-исследовательской и преподавательской деятельности на кафедре государственного права ГОУ ВПО «Башкирский государственный университет», в рамках научных исследований в Центре политико-правовых исследований АНО «Евразийский научно-исследовательский институт проблем права» (г.Уфа), а также в докладах и выступлениях диссертанта на научных конференциях различного уровня: международная научно-практическая конференция «Современный федерализм и перспективы развития государственности Республики Башкортостан: сравнительно-правовой аспект (Уфа, 21 апреля 2010 г.), республиканская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы правоприменительной деятельности: теория и практика» (Стерлитамак, 15 октября 2010 г.), международная конференция «Государство, политика, социум: вызовы и стратегические приоритеты развития» (Екатеринбург, 25-26 ноября

2010 г.), всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы модернизации государственной политики России в условиях многоуровневой власти» (Москва, 15 декабря 2010 г.), всероссийская научно-практическая конференция «Федерализм в российском измерении: за и против» (Уфа, 16 декабря 2010 г.), республиканская научно-практическая конференция «Культура мира на современном этапе» (Уфа, 28 апреля 2011 г.) и др.

**Структура диссертации** обусловлена целью и логикой исследования и включает в себя введение, две главы, подразделенные на параграфы, заключение, список использованных источников и литературы.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

**Во Введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее научной разработанности, указываются объект, предмет, цель и задачи диссертационной работы, ее теоретическая и методологическая база, сформулированы научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, показана их теоретическая и практическая значимость, отмечаются результаты апробации проведенного исследования.

**Глава первая - «Теоретико-методологические аспекты проблемы: понятия, признаки, цели, функции и средства»** - раскрывает концептуальный замысел диссертации. В главе рассматриваются основные подходы к сути данного явления и ее политические характеристики, формулируются понятия и признаки государственной политики Президента России, дается ее классификация (§ 1), характеризуются цели и функции президентской политики (§ 2), формулируются и обосновываются средства государственной политики Президента (§ 3).

Диссертант выделяет главное: политика есть деятельность. Отмечая многообразие существующих дефиниций, автор считает наиболее удачным следующее понимание рассматриваемого явления. Политика — это деятельность государства, отдельных индивидов и их объединений в сфере политического регулирования, состоящая в выработке и реализации на практике политических идей текущего, перспективного и стратегического характера. В контексте данного понимания в дальнейшем и рассматриваются отдельные аспекты политики главы федеративного государства.

В ряду рассматриваемых классификаций политики по различным основаниям (по формам, согласно делению права на отрасли, в зависимости от целей, уровня осуществления, сферы реализации) наиболее интересной и, безусловно, политически значимой, является градация по субъектному критерию.

Субъектами формирования и реализации государственной политики выступают: граждане Российской Федерации; Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти Российской

Федерации, органы судебной власти Российской Федерации, прокуратура Российской Федерации и др.

Политика Президента Российской Федерации, с одной стороны, всецело удовлетворяет признакам государственной политики вообще, которыми являются связь с правом, фундаментальность, научная обоснованность, концептуальность, официальный характер, реалистичность, с другой — имеет собственные отличительные особенности, делающие ее уникальным феноменом политической действительности.

В терминологическом плане существуют различные понятия, которые разнятся в зависимости от фокуса к рассматриваемому явлению: «президент», «коллегиальный президент», «президентство», «президентура», «институт президентства». Данные категории можно как отождествлять, так и разграничивать. Понятие «президент», как правило, используется для характеристики единоличного руководителя государства, коллегиальная президентура обычно используется в социалистических странах. Так, например, в СССР высшим представительным органом государственной власти был Верховный Совет СССР, а его главенствующим подразделением — Президиум.

Легально категория «президентура» не используется. Ее нет в законодательстве России и зарубежных стран, но данное понятие используется в науке. Имеют место совершенно разные толкования рассматриваемых понятий. «Президентуру» и «президентство» можно рассматривать как широкое понятие, а «институт президента» — как явление более узкое.

Подходя к вопросу о единоличном президенте, можно его сузить и идентифицировать с институтом президентуры и президентства. В работе диссертант использует понятия «президентская политика», «политика Президента», «государственная политика Президента» как идентичные явления.

Первым, **исходным признаком** является то, что политика Президента Российской Федерации основывается на его конституционно-правовом статусе. В основу построения государственной власти Российской Федерации заложен известный еще со времен европейских буржуазных революций принцип разделения властей, так называемая «система сдержек и противовесов».

Президент Российской Федерации является такой самостоятельной структурой власти наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями, которая, обеспечивая их согласованное функционирование, не должна превалировать над ними. Это можно считать особенностью конституционной системы разделения властей в нашей стране, характерной чертой смешанной (полупрезидентской) формы правления.

**Следующий признак** политики Президента России заключается в том, что нормативной базой для ее формирования и осуществления выступают, прежде всего, нормы Основного Закона (Конституции) страны. Регулированию деятельности Президента Российской Федерации посвящена отдельная глава Конституции Российской Федерации, в которой закладываются основы политики, в том числе цели, функции и средства.

Политика Президента Российской Федерации носит персонифицированный характер, то есть зависит от личности человека, выполняющего функции главы государства в конкретный момент. История президентской политики в Российской Федерации делится на три этапа, которые соответствуют трем российским президентам. Персонифицированный характер рассматриваемого вида политики основан еще и на том, что Президент Российской Федерации имеет неформальный статус общенационального лидера.

Еще одна отличительная черта государственной политики Президента заключается в том, что ее основы, направления и средства во многом регулируются им же самим.

Следующую особенность президентской политики можно назвать оперативностью. Президент специально наделен для этого особыми средствами, позволяющими сократить процедуру корректировки некой проблемной политической ситуации.

**Признаком** государственной политики является ее связь с общей политикой главы государства. Следует отличать политику Президента РФ от политики главы государства вообще. В то же время политику Президента Российской Федерации недопустимо смешивать с президентским правотворчеством. Объектом государственной политики (в том числе и правовой политики Президента России) выступают не общественные отношения, которые регулируются правом, а само право. Цель правовых норм — регулирование общественных отношений, в то время как основное назначение государственной политики — это определение курса, в котором и будет развиваться система тех самых норм.

**Важнейшим признаком** политики Президента Российской Федерации является то, что она, выступая частью государственной политики, играет направляющую роль по отношению к правовой политике всех остальных субъектов. Рассматриваемый признак выражается в том, что Президент Российской Федерации, используя различные юридические средства, задает приоритетные направления общегосударственной политики с учетом современных реалий, отталкиваясь от наиболее актуальных проблем, требующих безотлагательного решения. Именно благодаря главе государства, появились и оформились в соответствующем качестве такие виды политики, как антикоррупционная, региональная, этническая, политика Президента в сфере реализации национальных проектов.

Несомненной отличительной чертой президентской политики является то, что Президент Российской Федерации выступает как должностное лицо и политическая фигура, осуществляющая функцию представительства Российской Федерации во внутренних политических отношениях, функцию руководителя и представителя Федерального центра.

Именно Президент от имени России вносит решающий вклад в федеративную политику страны, определяя ее направления и в то же время, неся бремя политической и исторической ответственности за ее результаты.

Все это можно проиллюстрировать в политике Российского государства 1990 – 2010 гг. и президентской политике как части общегосударственной политики.

Анализ истории постсоветской России показывает, как личность Президента Российской Федерации и его подходы предопределяли центральные направления политики России в области федерализма, концепции взаимоотношений с региональной властью, вопросы этнического федерализма.

Первоочередным шагом, интегрирующим в себе отдельные рекомендации по оптимизации президентской политики, представляется разработка и утверждение указом Президента Концепции государственной политики в Российской Федерации, призванной стать основой совершенствования системы политического и правового регулирования, задающей долгосрочные ориентиры, направленные на поступательное, эволюционное развитие страны.

Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Гарантская роль Президента Российской Федерации материализуется, прежде всего, в охранительной политике по отношению суверенитета России, независимости и целостности Российского государства, обеспечении согласованного взаимодействия ветвей государственной власти и их органов.

Президент России, как представитель и официальный руководитель федерального Центра, детерминировал национальную политику России при взаимоотношениях с республиками – субъектами Федерации. Необходимо заметить, что национальный вопрос тесно связан с территориальным и поэтому государственная политика разных периодов развития постсоветской России отличалась в зависимости от политической конъюнктуры, влияния интересов и исторического контекста.

Политика первого Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина привела к построению асимметричного этнического федерализма, по природе конституционно-договорного, приведшего к децентрализации государственной власти. Огромная заслуга политики Б.Н. Ельцина заключается в том, что посредством выработки особой модели компромиссного федерализма, основанного на Федеративном договоре 1992 года, Конституции 1993 года и внутригосударственных договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации «собралась» и сохранилась Россия.

Государственная политика В.В. Путина привела к выработке модели централизованного российского федерализма, основанного на принципе конституционности. Путинская модель отвергает правовую асимметрию, устанавливает равенство субъектов Российской Федерации, сворачивает этнический федерализм как явление, угрожающее безопасности целостности Российского государства.

Главные особенности государственной политики В.В. Путина – в укреплении конституционного федерализма, сведения до минимума внутригосударственных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Побочным признаком сильной президентской политики является чрезмерный централизм, обусловленный концентрацией основных рычагов управления государством в руках федерального Центра.

Вместе с тем, проблемы децентрализации власти невозможно решить без расширения полномочий субъектов Российской Федерации, в особенности этнотерриториальных субъектов России, традиционно претендующих на особые права.

Государственная политика по ревизии федерализма пошла дальше в вопросах централизации. Государственная политика Д.А. Медведева, как продолжение основных направлений политики В.В. Путина, развила данное направление политики в области федерализма, что привело к возникновению «унитарной» модели российского федерализма. На достигнутых показателях по модернизации системы российского федерализма, необходимо полагать, президентская политика не прекратит развитие. Однако, важно понимать, что все вопросы, связанные с децентрализацией власти, невозможно решить без расширения полномочий территориально-политических единиц государства, каковыми являются субъекты Российской Федерации, в особенности этнотерриториальные, чья политизированность транзитируется, прежде всего, их этничностью.

Президентская политика в России может трансформироваться в сторону «реального» федерализма, ибо децентрализация власти напрямую связана с демократизацией, а федерализм, как писал Т. Джефферсон, есть форма территориальной демократии.

Современный период формирует необходимость выработки теоретических основ государственной политики Президента с целью аккумуляции достижений политической мысли и активного применения в государственной практике.

Государственная политика всегда предусматривает, что в условиях полиэтничности России децентрализация может в будущем создать условия для формирования факторов обострения этнического сепаратизма, который, в свою очередь, может привести к этнотерриториальному сепаратизму и этнополитическим конфликтам. Таковых примеров на постсоветских просторах достаточно. Это вопросы статуса Абхазии и Южной Осетии, Карабаха и Приднестровья. Чеченский конфликт также произрастает из вопросов этнических и территориальных. Однако только государственная политика, направленная на максимальный учет прав субъектов Российской Федерации, может обеспечить межэтнический порядок и федералистский баланс, целостность и устойчивое развитие России.

Особый политико-правовой статус Президента Российской Федерации, основы которого заложены в Конституции РФ, многоаспектность и полифункциональность деятельности, высочайший уровень ответственности главы государства, в том числе и перед избравшим его населением, определяют, что проводимый им курс просто обязан отвечать качествам целостности, системности, последовательности и преемственности. Воплощением концептуальной сути государственной политики выступают его ежегодные послания Федеральному Собранию Российской Федерации.

*На основе анализа признаков президентской политики можно предложить следующее определение избранного объекта исследования: политика Президента Российской Федерации – это основанная на его статусе, закреплённом в Конституции Российской Федерации, деятельность конкретного лица, занимающего на данном историческом этапе должность главы государства по выработке текущих, перспективных и стратегических идей концептуального характера, направленных на координацию действий различных государственных органов и иных субъектов в целях определения и претворения в жизнь основных направлений политического развития страны и формирования гражданского общества в России.*

Функции политики Президента Российской Федерации вытекают из ее целей, основываясь на его общих функциях как главы государства. К наиболее значимым относятся: координирующе-балансирующая, заключающаяся в том, что Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех иных органов государственной власти в процессе реализации политики, одновременно поддерживая баланс между различными политическими силами в обществе; стратегически-направляющая, выражающаяся в том, что Президент своими действиями в совокупности определяет характер правового регулирования в стране; оперативно-корректирующая, делающая возможным быстрое и четкое реагирование на возникшую юридическую проблему в рамках общего курса развития; контрольная, обоснованная объективно сложившейся ситуацией, когда координация всех государственных контрольных органов осуществляется именно главой государства; ценностно-ориентирующая, направленная на формирование развитого правосознания населения, духовно-нравственное возрождение общества.

Гарантией успешного достижения цели служит ее обеспеченность необходимым политическим инструментарием. Конституция РФ предусмотрела для Президента Российской Федерации достаточный перечень возможностей реализации его видения политического и правового развития страны.

**Основными средствами** президентской политики помимо ежегодных обращений с посланиями к Федеральному Собранию Российской Федерации и издания собственных нормативных правовых актов (которые находятся «на особом положении») являются:

– право законодательной инициативы главы государства (ст. 104 Конституции РФ);

- участие главы государства в процессе прохождения закона через парламент посредством института полномочного представителя Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания;

- право отлагательного вето — возвращение Президентом Российской Федерации федеральных законов на новое рассмотрение (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ);

- подписание Президентом принятого Федеральным Собранием Российской Федерации закона — является одной из форм его участия в законодательной деятельности и завершающей стадией законодательного процесса, позволяя ему быть активным участником законодательного процесса;

- право роспуска Президентом Российской Федерации Государственной Думы Российской Федерации в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации (п. «б» ст.84)..

- право отменять правовые акты (приостанавливать их действие). Осуществляя правовую охрану Основного Закона, Президент Российской Федерации имеет право отменять акты Правительства Российской Федерации (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ);

- право обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации и иные полномочия согласно Конституции Российской Федерации (п. 2 ст.125).

*По мнению диссертанта, одно из средств государственной политики, как отлагательное вето, должно приобрести статус исключительного, эффективность которого обеспечивается не непосредственным его действием, а потенциальной возможностью применения. Также, мы полагаем, следует ввести в практику «выборочное вето» Президента, при котором отклоняется не закон в целом, а отдельные его положения.*

Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Гарантйная роль Президента Российской Федерации материализуется, прежде всего, в охранительной политике по отношению суверенитета России, ее независимости и целостности Российского государства, обеспечении согласованного взаимодействия ветвей государственной власти и их органов.

Согласно ч. 3 ст. 80 Конституции РФ, Президент России в соответствии с Конституцией России и федеральными законами, определяет основные направления внутренней и внешней политики (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ).

Особая роль Президента Российской Федерации, не входящего ни в одну из ветвей власти, выполняющего своеобразную функцию «дирижера» политики России, выражается в полномочиях по отношению к остальным ветвям власти и государственным органам.

Президент России назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации (п. «а» ст. 83 Конституции РФ), принимает решения об отставке Председателя Правительства Российской Федерации (п. «в» ст. 83 Конституции РФ), представляет Совету Федерации

кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, а также кандидатуру Генерального прокурора, вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора, назначает судей других федеральных судов (п. «е» ст. 83 Конституции РФ), назначает и освобождает высшее командование Вооруженных сил Российской Федерации (п. «л» ст. 83 Конституции РФ), распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренном Конституцией России (п. «б» ст. 84 Конституции РФ).

Президент России располагает важнейшими полномочиями в избирательном праве Российской Федерации: назначает выборы Государственной Думы (п. «а» ст. 84 Конституции РФ), назначает референдум (п. «в» ст. 83 Конституции РФ).

Президент Российской Федерации обладает полномочиями в законотворческом процессе. Глава государства вносит законопроекты в Государственную Думу (п. «г» ст. 84 Конституции РФ), подписывает и обнародует федеральные законы (п. «д» ст. 84 Конституции РФ).

Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ).

Одним из важнейших направлений президентской политики является международная политика. Так, Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2011 г. раскрыл вопрос международного сотрудничества в свете саммита Россия – НАТО в Лиссабоне.

Президент России уделил внимание международной безопасности и пояснил, что сейчас «мы либо придем к согласию по ПРО, либо дождемся нового витка гонки вооружений». Президент России высказался за расширение партнерства с ЕС и США в направлении безопасности, положительно оценил сдвиги в «модернизационном партнерстве с Германией и Францией». Д.А. Медведев заявил, что в Лиссабоне он предложил свое видение архитектуры ЕвроПРО и высказался за мир в Евроатлантике и предсказуемость шагов.

Достаточно положительными являются приоритеты сотрудничества России со странами СНГ – расширение партнерства по ЕврАзЭС и ОДКБ и уже достигнутые результаты – Таможенный договор.

Глава вторая – «Политико-правовые механизмы реализации государственной политики Президента Российской Федерации: особенности современного этапа» – посвящена ежегодным посланиям Президента Федеральному Собранию России, их месту и роли в выстраивании и реализации политики (§ 1), анализируются природа, виды и роль нормативно-правовых и ненормативных актов Президента России в реализации президентской политики, рассматриваются место и роль актов главы государства (§ 2), раскрываются пути и методы оптимизации политики Президента Российской Федерации на современном этапе (§ 3).

Ежегодное Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации представляет собой государственно-политический доку-

мент концептуально-правового характера, издаваемый главой государства, посвященный положению в стране, основным направлениям внутренней и внешней политики государства. Оно охватывает все сферы жизнедеятельности общества, весь спектр проблемных вопросов. В настоящий момент ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию приобрело статус ведущего средства его политики, становясь, по сути, «национальной стратегией», «государственной доктриной».

Для разных органов власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Послание имеет различное значение: по отношению к исполнительной власти и субъектам Федерации данный документ обязателен к исполнению, что касается других ветвей власти, Послание для них носит характер политического влияния и информирования. Тем не менее, высокая значимость его бесспорна: Послание Президента играет роль установочного документа как для органов власти и их должностных лиц, так и для общества в целом и каждого человека в частности. Это «программа сотрудничества всех ветвей власти, годовая программа-минимум по укреплению конституционного строя России, ее внутренней и внешней политики, программа законодательных инициатив Президента по укреплению правового государства»<sup>2</sup>. Рассматриваемый документ выступает мощнейшим орудием формирования общего курса политического и правового развития страны, поскольку выполняет интегрирующую функцию по отношению к правотворческой, правоприменительной деятельности всего многообразия субъектов политики.

На основе теоретического анализа и практического опыта следует сделать вывод, что Послание Президента страны, причем не только в России, по своему статусу как с юридической, так и с политической точки зрения, является документом, направленным на выявление состояния дел в области реализации положений, закрепленных в Конституции, и выработке новой политики, в развитие Российской Конституции.

Кроме того, Послание Президента России является отчетом о том, как вся «армада» исполнительной власти страны, подчиненная ему, справилась и справляется с соблюдением и реализацией задач Российского государства.

На основе анализа конкретных президентских посланий можно проследить эволюцию целей и приоритетов политики главы государства, которые, в свою очередь, продиктованы происходящими в обществе модернизационными процессами и реформами.

Спецификой посланий первого Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина (1994 – 1999 гг.) является то, что они несут на себе отпечаток сложного периода, переживаемого Россией. В его посланиях ставились длительные стратегические цели, однако они не переходили из одного документа в другой. Контроль за их достижением не осуществлялся в должной мере, сами же цели отходили на второй план и, не будучи достигнутыми, уступа-

<sup>2</sup> Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации. Саратов, 2000. – С. 69.

ли место новым. Такими же характеристиками обладала политика Б.Н. Ельцина, унаследовавшая весь «багаж» проблем «перестроечного» времени: она была непоследовательна, во многом декларативна и в целом малоэффективна.

Послания В.В. Путина по сравнению с предыдущими оказались качественно иными – и по форме, и по содержанию. Послания второго российского Президента не имеют заголовков и подразделов, а представляют собой сплошной текст. Однако это не делает их «ущербными», поскольку они содержат все необходимые элементы: и постановку стратегических целей, и контроль за их выполнением, и прогнозирование задач на текущий год.

В 2008 г. Д.А. Медведев в своем первом президентском Послании расставил новые акценты в правовом курсе страны на ближайшее будущее. Пристальное внимание было уделено изменению избирательного законодательства. Вновь из уст главы государства зазвучал призыв к борьбе с коррупцией.

Послание 2009 года, по словам Д.А. Медведева, готовилось долго и достаточно основательно. За два месяца до этого была опубликована его статья «Россия, вперед!» с изложением принципов новой политической стратегии. Уже тогда им сделано предложение к активному обсуждению поставленных в статье вопросов. Президент заявил о своей глубокой убежденности в необходимости и возможности обретения Россией «статуса мировой державы на принципиально новой основе».<sup>3</sup>

Первым и главным пунктом глубоких преобразований в России Президент назвал всестороннюю модернизацию. «И это будет, – разъяснил он, – первый в нашей истории опыт модернизации, основанной на ценностях и институтах демократии. Вместо архаичного общества, в котором вожди думают и решают за всех, станет обществом умных, свободных и ответственных людей»<sup>4</sup>

Вызывает определенное сомнение тезис Д.А. Медведева об «архаичном обществе», его вождях. Советское общество, на наш взгляд, не было архаичным, т.е. чрезвычайно отсталым. Оно было достаточно передовым, если иметь в виду его народ – весьма образованный, трудолюбивый, достаточно культурный, интернациональный. Другое дело – государство, как политический организм, правящая партия, их метаморфозы. Народ и государство – это пока (исторически) разные явления, и их не следует смешивать. К примеру, последние политические события в Киргизии. Государство во главе с бывшим президентом К. Бакиевым жестко противопоставило себя народу перед своей агонией и начало расстреливать участников волнений, массы протестующих, а лидеров оппозиции заключало в тюрьму. Это привело лишь к развалу старого государства. Или, еще пример, события, происходящие в Арабском мире.

<sup>3</sup> Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2009. 13 ноября. С.3

<sup>4</sup> Там же, С.3

Д.А. Медведев выступает за умную внешнюю и внутреннюю государственную политику, подчиненную сугубо прагматичными целями. Он, правда, не поясняет, что подразумевает под сугубо прагматичными целями. Позволим себе предположить, что действительно умная и дальновидная политика неизбежно выходит за рамки достаточно ограниченных прагматических целей. Так, американское общество – это в основном общество прагматиков, людей, почти все просчитывающих на калькуляторе или компьютере, однако эти люди отнюдь не являются для нас идеалом или образцом. Есть многое, выходящее за жесткие ограды прагматизма: человечность, взаимопомощь, дружба, любовь, патриотизм, гуманизм и др.

«Вместо прошлой построим настоящую Россию – современную, устремленную в будущее молодую нацию, которая займет достойные позиции в мировом разделении труда»<sup>5</sup>, – заявил Президент. *Как представитель молодого поколения и башкирского народа, хотел бы для себя уточнить, что имеется в виду под «молодой нацией». Если эти слова сопоставить с тем, что было сказано в Новогоднем (2011г) поздравлении народу, то возникает ощущение отказа от истории России, это, первое. Второе – что такое «молодая нация», включает ли она в себя мозаику этничности России?*

В 2010 году в ежегодном Послании Д.А. Медведев сделал упор на важнейший показатель качества жизни людей – это качество политической системы. Для ее совершенствования на федеральном и региональном уровне был принят целый ряд решений. Однако на уровне местного самоуправления требуются дополнительные шаги. Политическая конкуренция на низовом уровне будет способствовать укреплению доверия к партийной системе и повышению ответственности партий перед избирателями.<sup>6</sup>

Президентские послания, на наш взгляд, должны отражать три момента. Первый обязательный элемент – определение длительных стратегических задач, направленных на достижение целей, установленных в Конституции Российской Федерации. Следующая важная составляющая Послания – промежуточное подведение итогов, оценка результативности шагов по решению тех или иных задач. И, наконец, Послание должно непременно отражать ближайшие цели, действия по достижению которых должны быть предприняты в течение следующего года.

В соответствии со ст. 90 Конституции России Президент Российской Федерации издает указы – обязательные для исполнения на всей территории России нормативные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции и федеральным законам. Их место в иерархии нормативных актов обусловлено тем, что, с одной стороны, они относятся к разновидности подзаконных актов, с другой – в их ряду они стоят на высшей ступени.

<sup>5</sup> Там же, С.3

<sup>6</sup> Импульс государственности. Из Послания Президента Российской Федерации Дмитрия Анатольевича Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации / Государственная служба: научно-практический журнал. 2010. - № 6. - С. 4-9.

Конституция России предусматривает два вида правовых актов, которые может издавать Президент, – указы и распоряжения. Наиболее расхожей является позиция, согласно которой указами оформляются решения нормативного характера, содержащие общие правила поведения, обращенные к неопределенному кругу субъектов и рассчитанные на неоднократное применение. Основное отличие распоряжений от указов заключается в том, что они не должны носить нормативный характер, их назначение – решать оперативные и организационные проблемы.

С позиции выражения посредством нормативных актов Президента его государственной политики представляют интерес два вида указов:

1) программно-политические указы, издаваемые Президентом в целях реализации возложенных на него обязанностей по определению основных направлений внутренней и внешней политики. По своему содержанию они представляют собой федеральные президентские программы, концепции, доктрины, основные направления развития отдельных отраслей, сфер управления и т.д.;

2) указы «в собственном смысле», устанавливающие новые самостоятельные юридические нормы.

Политика главы государства воплощается прежде всего в указах первой группы, поскольку она, по сути, и есть последовательная, системная деятельность по организации процесса создания и реализации правовых норм, подчиненная единой идее, то есть программе. Особенно четко это прослеживается в случае утверждения его указами различных концепций и доктрин (например, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 9 сентября 2000 г.<sup>7</sup>, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президентом РФ от 12 мая 2009 г.<sup>8</sup>; сюда же относится Указ Президента РФ от 6 июля 1995 г. «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации»<sup>9</sup>).

Что касается указов «в собственном смысле», то наряду с посланиями Президента Федеральному Собранию они являются важнейшим средством реализации государственной политики главы государства. Прежде всего, это относится к президентским указам «правовой тематики», чьим непосредственным предметом регулирования выступают юридические нормы. В качестве примера можно привести Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. «О классификаторе правовых актов»<sup>10</sup>.

Отдельный (и весьма спорный) политико-правовой феномен представляют собой указы главы государства нормативного характера. Особое рас-

<sup>7</sup> См.: Российская газета. 2000. 25 сент.

<sup>8</sup> См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. 2009. 19 мая.

<sup>9</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 28. Ст. 2642.

<sup>10</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 12 Ст. 1260.

пространение он получил в период первого президентства России, когда в лексиконе появились даже специфические понятия, такие как «концепция опережающего нормотворчества Президента» и «указное право». Б.Н. Ельцин в Послании Федеральному Собранию 1995 г. обозначил свою позицию, согласно которой при наличии правовых пробелов их восполнение с помощью нормативных актов главы государства до принятия соответствующих законов вполне естественно и правомерно. Хотя право Президента издавать такие указы прямо и не предусмотрено в Основном законе. Конституционный Суд Российской Федерации фактически санкционировал данную практику, признав ее своим Постановлением от 30 апреля 1996 г. № 11-П не противоречащей Конституции Российской Федерации.

Наделение Президента России дополнительными законодательными полномочиями делает возможным издание указов не только при отсутствии законов, но и во всяком другом «необходимом» случае, что в конечном итоге может привести к дисбалансу политической системы и нарушить конституционный принцип разделения властей. Издание указов, имеющих силу закона, является в значительной степени вынужденной мерой: оно призвано восполнять пробелы в праве, когда это действительно необходимо. В связи с этим желательной является активизация деятельности Федерального Собрания с прекращением (или хотя бы значительным уменьшением числа случаев) практики регулирования указами вопросов, составляющих предмет законодательной деятельности парламента.

Второй Президент России В.В. Путин, действуя в духе Конституции, отказался от практики «указного нормотворчества» и вместо этого совершенно правомерно и достаточно эффективно начал использовать право законодательной инициативы для принятия правовых норм в форме закона. В том же русле действует и нынешний Президент России Д.А. Медведев.

Огромную роль в политике Президента Российской Федерации играют ненормативные акты Президента Российской Федерации, которые носят индивидуальный (персонифицированный) характер, решают, как правило, организационно-кадровые вопросы. Они, в отличие от указов Президента России, содержащих нормативные правила поведения, не влияют непосредственно на изменение политического курса страны, совершенствование законодательства, но формируют базу для этого — определяют субъектный состав, который, по мнению главы государства, может успешно реализовывать цели и приоритеты государственной политики.

Согласно Конституции России (ст.ст. 83, 89) многие полномочия Президента должны реализовываться путем издания актов индивидуального характера. На это указывают такие формулировки как «назначает и освобождает», «награждает», «представляет», «принимает верительные отрывные грамоты» и т.п. Ненормативными актами Президента России оформляется реализация его кадровых полномочий по созданию (формированию, назначению выборов), реорганизации и ликвидации (досрочному прекращению полномочий)

органов государственной власти, а также по определению их персонального состава.

Первоочередное значение для осуществления президентской политики имеют полномочия главы государства по формированию Правительства. Согласно ст. 111 Конституции РФ, Председатель Правительства назначается Президентом с согласия Государственной Думы. Председатель Правительства предлагает Президенту кандидатуры на должности своих заместителей и федеральных министров (п. 2 ст. 112 Конституции РФ). Президент также обладает широкими полномочиями в сфере формирования судебного корпуса страны, которые закреплены в Конституции России и ряде законов.

Вопросы формирования кадрового состава Администрации Президента также решаются его ненормативными актами. Администрация Президента обеспечивает деятельность главы государства, создает условия для реализации Президентом его конституционных полномочий, играя важную роль в реализации его государственной политики.

В **Заключении** подведены итоги исследования, сформулированы выводы, предложены пути модернизации и совершенствования государственной политики Президента Российской Федерации.

Первостепенная роль Президента Российской Федерации отчетливо прослеживается при историческом анализе трансформации системы государственного устройства России в постсоветский период и политике, проводимой президентами Б.Н. Ельциным, В.В. Путиным и Д.А. Медведевым.

Политика Президента Б.Н. Ельцина – это конституционно-договорной децентрализованный федерализм, политика В.В. Путина – это жесткая централизация, а Д.А. Медведев как продолжатель политики В.В. Путина, осуществил переход к «унитаристскому» федерализму.

Распадные процессы, приведшие к краху советской модели федерализма, обусловленного жесткой централизацией, вновь актуализируются в российском политическом пространстве, отошедшем от «спасительного федерализма». В этом смысле президентская политика в дальнейшем должна учесть опыт Советского и постсоветского федерализма и трансформироваться в новую федеративную модель, учитывающую как территориально-целостные, так и региональные факторы. Оптимизация государственной политики Президента видится нам в двух основных направлениях: во-первых, это уточнение статусных характеристик Президента Российской Федерации как субъекта политики и, во-вторых, принятие мер, направленных на совершенствование ее инструментального обеспечения. Главным «спорным моментом» была и по сей день остается существующая в Российской Федерации модель взаимоотношений Президента России и Государственной Думы, связанных с формированием, отставкой и ответственностью Правительства России. В настоящий момент она носит несбалансированный, асимметричный характер с явным преимуществом полномочий Президента России.

Одним из неперенных условий повышения эффективности государственной политики выступает учет общественного мнения при принятии того

или иного стратегического решения. Желательно, чтобы Президент России придерживался избранного направления модернизации политической системы в направлении открытия новых возможностей для общества по участию в управлении государством, создания условий для самореализации личности при условии ее гражданской активности.

Средством, позволяющим оптимизировать реализацию Посланий Президента России Федеральному Собранию, нам видится издание специального президентского указа, в котором будет закреплена матрица послания, то есть перечень вопросов, подлежащих обязательному рассмотрению в каждом документе. Повышению эффективности реализации президентских посланий могло бы способствовать систематическое издание вслед за ними специальных указов, содержащих системный набор конкретных поручений органам государственной власти и местного самоуправления.

Сегодня наблюдаются новые тенденции в развитии политической системы России: происходит укрепление вертикали власти, усиление исполнительных структур, сокращение выборных должностей. Относительная стабильность политического режима осуществляется во многом за счет опоры исполнительной власти на подконтрольный парламент, монополизацию средств массовой информации и деятельность силовых структур, что дает основание многим политологам констатировать замедление процессов демократизации в России. В настоящее время продолжается политика федерального центра по усилению зависимости регионов от центра, встраивания законодательных и исполнительных органов власти в «единую вертикаль».

Вместе с тем, меры, предпринимаемые Президентом России Д.А. Медведевым, связанные с резким сокращением численности государственных служащих в 2011 – 2013 гг. в целях повышения эффективности деятельности федеральных государственных органов, в соответствии с Указом Президента РФ № 1657 от 31 декабря 2010 г., а также реорганизация системы МВД, как нам представляется, могут определить новые тенденции в государственной политике Президента России.

**Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора:**

#### **I. Монография:**

1. Касимов, Р.В. Государственная политика Президента России в условиях политической модернизации: моногр. / Р.В. Касимов. – М.: Этносоциум, 2010. – 7,9 п.л.

**II. Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:**

2. Касимов, Р.В. Политическая составляющая российской правовой политики: вопросы теории и практики / Р.В. Касимов // Этносоциум и межнациональная культура. – 2010. – № 6 (30). – 0,8 п.л.

3. Касимов, Р.В. Государственная политика в Российской Федерации: сущность и классификация / Р.В. Касимов // Этносоциум и межнациональная культура. – 2010. – № 7 (31). – 0,6 п.л.

### III. Иные научные публикации:

4. Касимов, Р.В. Формирование института президентской правовой политики в Российской Федерации / Р.В. Касимов // Современный федерализм и перспективы развития государственности Республики Башкортостан: сравнительный аспект: материалы междунар. научн.-практ. конф. Уфа, 21 апр. 2010 г. – Уфа, 2010. – 0,3 п.л.

5. Касимов, Р. В. Роль президентском правовой политики в российском федеративном государстве / Р.В. Касимов // Многоуровневое управление в условиях централизации: сб. науч. ст. / Под ред. Н.П.Медведева. Вып. 9. – М.: Изд-ий дом МИСиС, 2010.– 0,4 п.л.

6. Касимов, Р.В. Российская президентская правовая политика: модернизация института / Р.В. Касимов // Актуальные проблемы правоприменительной деятельности: теория и практика: материалы респ. науч.-практ.конф., посв. Году Республики Башкортостан и 15-летию юрид. факультета Стерлитамакского фил. Баш.гос.университета, 15 окт. 2010 г., – Уфа: СФ БашГУ. – 2010. – 0,5 п.л.

7. Касимов, Р.В. Правовая политика федеративной России: вопросы политической модернизации / Р.В. Касимов // Государство, политика, социум: вызовы и стратегические приоритеты развития: междуна. конф., 25-26 нояб. 2010 г., г. Екатеринбург. – Сб. ст. Ч. 1 / Сост. И.Д. Тургель. – Екатеринбург, 2010. – 0,35 п.л.

8. Касимов, Р.В. Политическая система и правовая политика федеративной России / Р.В. Касимов // Проблемы модернизации государственной политики России в условиях многоуровневой власти: материалы всерос. науч.-практ. конф., 15 дек. 2010 г., г. Москва / Под ред. Н.П. Медведева, Д.Е. Слизовского. – М.: Национальный Союз политологов, 2010. – 0,8 п.л.

9. Касимов, Р.В. Трансформация государственной политики Президента Российской Федерации: сценарный подход / Р.В. Касимов // Вопросы национальных и федеративных отношений: сб. науч. ст. / Под общ.ред. В.А. Михайлова, К.В. Калининой. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 0,9 п.л.

Автореферат диссертации  
на соискание ученой степени кандидата политических наук

**КАСИМОВ Руслан Виллорович**

Тема диссертационного исследования:

**«ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПРЕЗИДЕНТА  
В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ:  
ФЕДЕРАТИВНЫЙ АСПЕКТ»**

**Научный руководитель:**  
ГАЙДУК Вадим Витальевич,  
доктор политических наук

**Научный консультант:**  
БОЛТЕНКОВА Любовь Федоровна,  
доктор юридических наук, профессор

Изготовление оригинал макета  
Касимов Руслан Виллорович  
Подписано в печать « 26 » 04, 2011 г. Тираж 80 экз.  
Усл. п.л. 1,4.

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего  
профессионального образования «Российская академия  
государственной службы при Президенте Российской Федерации».  
Отпечатано ОМПП РАНХГС. Заказ № 141.  
119606, Москва, пр-т Вернадского, 84