Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Федерации как средство формирования и реализации правовой политики Президента Российской Федерации

тема диссертации и автореферата по ВАК 12.00.01, кандидат юридических наук Зорькин, Виталий Евгеньевич

**Год:**

2011

**Автор научной работы:**

Зорькин, Виталий Евгеньевич

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Санкт-Петербург

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.01

**Специальность:**

Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

**Количество cтраниц:**

304

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Зорькин, Виталий Евгеньевич

Введение.

ГЛАВА I. ПОСЛАНИЯ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ.

1.1. Различные формы президентства в современных государствах.

1.2. Общая характеристика посланий главы государства в различных странах мира.

1.3. Характеристика посланий главы государства в президентских республиках (на примере США, Мексики, Аргентины и Бразилии).

1.4. Характеристика посланий главы государства в парламентарных республиках (на примере Италии, ФРГ и Греции).

1.5. Характеристика посланий главы государства в полупрезидентских республиках (на примере Франции, Португалии и Польши).

ГЛАВА II. ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ПОСЛАНИЙ

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

2.1. История создания института Посланий Президента в Российской Федерации.

2.2. Правовая природа Посланий Президента Российской Федерации.

2.3. Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Федерации - как конституционное полномочие Президента Российской Федерации.

2.4. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации: три стадии реализации.

2.5. Место и роль ежегодных Посланий Федеральному Собранию Российской Федерации в формировании и реализации правовой политики Президента Российской Федерации.

ГЛАВА III. МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПОСЛАНИЙ ПРЕЗИДЕНТА

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО

ОПТИМИЗАЦИИ.

3.1. Анализ ежегодных Посланий Президента Российской

Федерации.

3.2. Перспективы оптимизации института президентских Посланий в Российской Федерации.

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Федерации как средство формирования и реализации правовой политики Президента Российской Федерации"

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, A.A. Мишин, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов. В России исследованиями в данном направлении занимаются М.А. Краснов, A.A. Котенков, В. Мушинский. Сущность президентской власти в различных странах мира отражена в монографиях H.A. Сахарова, JI.A. Окунькова.

Общие вопросы правового статуса президентской власти, её места в системе государственных властей, полномочий и способов их реализации раскрыты в трудах С.А. Авакьяна, A.C. Алексеева, Д.Н. Бахраха, А.Б. Венгерова, O.E. Кутафина, В.Е. Чиркина, Б.И. Габричидзе, Н.В. Витрука, В.Д. Зорькина, A.M. 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 в различных странах мира.

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 конституционноеполномочие 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.

## Заключение диссертации по теме "Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве", Зорькин, Виталий Евгеньевич

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе анализа нормативно-правовых актов, научных и иных источников, с широким использованием сравнительно-правового метода, было проведено исследование правовых отношений, связанных с теоретико-правовым регулированием института президентства, механизма реализации Президентом Российской Федерации полномочия по обращению с Посланием к Федеральному Собранию РФ, а так же определена роль Посланий в формировании личности, общества и государства.

Большой интерес для цели диссертационного исследования представил процесс подготовки посланий Президента Российской Федерации, а также механизм взаимодействия Президента РФ с иными органами государственной власти по реализации поставленных в Послании задач.