

Анализом последствий этих событий должна заниматься, главным образом, историческая наука. Сравнить, что было «до», а что стало «после», следует, видимо, экономистам.

Мы же поддержим очень толерантное утверждение Исаева И.А. о том, что те цивилизации, которые «стремились сохранить традицию и однообразие форм властвования, оказывались ближе к цели, чем цивилизации «революционные» [11].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. Учебник. М.: Юристъ, 2004. 512 с.
2. Гелиева И. Н. Некоторые вопросы государственного правления в России // Общество и право. 2008. № 1. С. 42-45.
3. Фома Аквинский. О правлении государей // Политические структуры эпохи феодализма в Западной Европе. VI - XVII вв. Л.: Наука, 1990. С. 234-243.
4. Информация получена с официального сайта международного валютного фонда (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=42&pr.y=4&sy=2016&ey=2020&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=456&s=PPPGDP%2CPPPPC&grp=0&a=>).
5. Нечаев А. Нигерия стала крупнейшей экономикой Африки, обогнав ЮАР по размеру ВВП // Размещено на сайте ТАСС в сети Интернет (<http://tass.ru/ekonomika/1101744>).
6. Салахитдинова М. Ким Чен Ир выбрал преемника // Труд. 2009. 16 января. № 5.
7. Пушкарев С. В., Михайлова Е. М. Нетипичные формы государственного правления: к вопросу об определении института // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 25-27.
8. Arnaud Vaulerin. Hun Sen l'autoritaire prolonge son regne de fer // Lideration. 30/07/2008.
9. Серегин А. В. Тоталитарные государственные режимы в условиях монархической формы правления // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 7. С. 44-48.
10. Кушхов И. Р. Основы федерализма при современной монархической форме правления // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 108-117.
11. Исаев И. А. Политический стиль и формы правления // История государства и права. 2012. № 23. С. 2-5.

О РОЛИ И МЕСТЕ ПОСЛАНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФОРМИРОВАНИИ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

А.С. Пешкина
студентка ИГиП ТюмГУ
направление «Юриспруденция»
anastasia.peshkina@yandex.ru
Научный руководитель:
Н.М. Добрынин,
Заслуженный юрист
Российской Федерации,
профессор кафедры конституционного и
муниципального права ИГиП ТюмГУ,
доктор юридических наук, профессор

Президентство в России - это новый политический институт, появление которого, как правило, связывают с принятием 14 марта 1990 года Закона СССР «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) СССР». Данным Законом учреждался пост Президента СССР и в действовавшую Конституцию СССР 1977 года включалась глава 15.1, посвященная статусу Президента СССР [1; 32].

С 1993 года Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом Конституции России, прав и свобод человека и гражданина, что несомненно обращает внимание на его особую роль в построении внутригосударственных и межгосударственных отношений.

Формально Президента страны нельзя отнести ни к одной из существующих ветвей власти. Между тем, можно сказать, что он поставлен над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, призван обеспечивать их гармоничное сочетание в целях максимально эффективного выполнения функций Российского государства [1; 45]. Президент - это первое лицо государства, он представляет страну внутри государства и на международной арене; его авторитет безусловен, и потому любое его высказывание воспринимается, в первую очередь, народом, как официальное и руководящее.

Исходя из положений Основного закона государства и сложившейся в Российской Федерации политической системы, можно с уверенностью утверждать, что политическим институтом, который осуществляет политической руководство, определяет политический курс развития страны и фактически руководит исполнительной властью, является Президент Российской Федерации. По мнению подавляющего большинства специалистов, современная Россия - это президентско-парламентская республика с сильным президентом. Однако это общее определение требует ряда уточнений.

Для России характерно гипертрофированное (чрезмерное) усиление института президентства, который взял на себя роль, так сказать, несущей конструкции всей системы государственной власти. При этом какие-либо институциональные ограничения власти президента практически отсутствуют. В связи с этим в научной и учебной литературе часто встречаются точки зрения, согласно которым российская форма правления больше тяготеет к *президентской* республике (например, Радченко В. И.) или даже к *«суперпрезидентской»* («сверхпрезидентской») (например, Малько А. В.). Есть и компромиссная точка зрения (например, Николаев А. М.), согласно которой Конституция Российской Федерации установила *гибридную форму* правления, которая соединяет в себе признаки, свойственные полупрезидентской, президентской и суперпрезидентской республикам [11; 29].

Как указано в Конституции Российской Федерации Президент издает указы и распоряжения, которые являются обязательными для исполнения на территории всего государства. Но так же в соответствии со статьёй 84 Конституции Российской Федерации Президент обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства [2]. Необходимо отметить, что Законом РСФСР от 24.05.1991 в Конституцию РСФСР была включена глава 13.1 "Президент Российской Федерации", которая предусматривала обращение Президента с посланиями к народу, Съезду народных депутатов и Верховному суду [12].

Какой характер имеет послание Президента Российской Федерации? Каковы его роль и место в формировании внутренней и внешней политики государства? По этим вопросам в настоящей статье автор постарается изложить собственное видение.

С 1994 года по настоящее время Президент России уже 23 раза обращался с посланием к Федеральному Собранию, в котором высшее должностное лицо государства определяет политический курс развития страны, задает приоритетные направления, а также представляет свой взгляд на настоящее и будущее страны. Это стало своеобразной традицией Российского государства. Глава государства в конце года отмечает то, какие цели достигнуты за прошедший год, а также задает программу действий и ставит задачи на будущий год. Благодаря такой форме отчета Президент дает анализ произошедших событий за год, определяет то, чего должны добиться органы власти в предстоящем году, указывает на слабые и сильные стороны развития государства.

Несмотря на то, что послания имеют большую ценность для исследования политического курса страны, деятельности законодательной и исполнительной ветвей власти, степень научной разработанности указанной проблемы невысок. Именно это предопределило актуальность данной работы.

Институт посланий Президента Российской Федерации — это важнейшее связующее звено между главой государства и представительным органом власти, которое занимает особое место в процессе построения демократического правового государства [3].

Как указано в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» послание - это документ стратегического планирования, который разрабатывается в рамках целеполагания на феде-

ральном уровне. Оно «является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определения направления достижения указанных целей, важнейших задач, подлежащих решению, а также для разработки других документов стратегического планирования». Во исполнение ежегодного послания Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию глава государства издает указы, в которых определяются стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направления достижения указанных целей и решения важнейших задач в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также документы стратегического планирования, подлежащие разработке [10].

Рассматриваемый документ оговаривает ключевые направления государственной политики во всех сферах экономической, социальной и общественной жизни, укрепления государственности и общественно-политического единства общества, формулирует конкретные задачи органов власти и управления [4; 52].

Как мы уже упоминали в настоящей статье, свойства общеобязательности присущи лишь указам и распоряжениям Президента Российской Федерации. Дискуссионным считается вопрос о юридической силе посланий. Точки зрения учёных разделились, имея под собой достаточно обоснованную аргументацию.

Так, существует мнение, что послание является нормативным актом, который по своей силе приравнивается к закону. Прямо противоположную позицию отстаивает Е.В. Колесников. Он утверждает, что послание – это официальный документ, который «не является нормативным актом, обязательным для граждан и должностных лиц, так как не включает правовые нормы» [4; 53].

Нейтральной точки зрения придерживаются правоведы, которые полагают, что президентские послания носят характер политического акта с элементами распорядительных функций. Они служат ориентиром законодательной деятельности парламента. Но в то же время по отношению к федеральному Правительству их императивность очевидна [4; 53-54].

По мнению О.Н. Кичалюк наиболее приемлемо последнее суждение, потому что Президент России в сфере исполнительной власти обладает обширными полномочиями, из которых вытекает его право выступать с директивными установками по отношению к Правительству. Послание 1997 года – яркий тому пример. В нем определяются не только приоритетные задачи, но и сроки их исполнения и отчетности: «- в трехмесячный срок разработать программу сокращения бюджетного дефицита...»; «- в трехмесячный срок разработать программу жилищно-коммунального хозяйства...» [4; 54]. Аналогичного мнения придерживается и В. В. Верстов, обосновывая свою точку зрения на примере послания Президента Российской Федерации 2003 года. В нем подводятся итоги прошедших лет, а также ставятся новые задачи. Первая – это удвоение ВВП, рассчитанная на перспективу: «За десятилетие мы должны как минимум удвоить валовый внутренний продукт страны». Другая крупная задача, которую «надо решать вместе, – это достижение полной конвертируемости рубля» и т.д. [5; 64-65]

Как полагает, Гайдарбекова А.М., послания Президента Российской Федерации можно рассматривать как конституционно-правовой акт, хотя Конституция государства не определяет статус ежегодного президентского послания и не наделяет его обязательной силой. Тем не менее, как показывает сложившаяся на протяжении многих лет практика, послания – это акты политического толка, содержащие, как правило, программные принципы, которые имеют весомое значение во внутренней и внешней политике государства, приобретающие впоследствии на практике характер установочных документов, как для органов власти и должностных лиц, так и для общества в целом и каждого человека [6; 85-86].

Марусина О.В. обращает внимание на двойственный характер юридического значения посланий Президента, которое проявляется в том, что оно по отношению к исполнительной власти – обязательно, а по отношению к другим ветвям власти (законодательной и судебной) носит характер политического влияния и информативности [7; 70-71].

В.В. Верстов полагает, что нормативным документом Послание Президента Российской Федерации считать нельзя, хотя оно может являться основой подобных актов. Так, при реализации послания 1994 года Правительство РФ приняло ряд постановлений [5; 64- 65].

Новиков А.П. в своей работе указывает, что существует мнение, с которым трудно согласиться, о том, что послания Президента Российской Федерации являются конституционными актами и по своей юридической силе стоят выше законов [8; 65]

Разделяя мнение Г.А. Шмавонян, В.Е. Зорькин считает, что в Послании Президент Российской Федерации может коснуться и определенных правовых вопросов, дать юридическую оценку, квалификацию каким-либо конкретным фактам. Однако это не может иметь юридическую значимость в строгом смысле этого слова. От такого действия послание не становится правовым актом. Если решение определенного вопроса входит в компетенцию Президента, то он наделен и соответствующим правомочием для решения данного вопроса посредством принятия конкретного правового акта. Важно отметить, что полномочие Президента России по обращению к Федеральному Собранию с посланием закреплено конституционной нормой (п. «е» ст. 84 КРФ), что само по себе обуславливает его конституционно- правовую природу. Законодательно послания главы государства не признаются источниками российского права, однако ежегодно, после оглашения послания начинается сложный процесс его реализации всеми органами государственной власти: принимаются законы, разрабатываются программы развития. Поскольку полномочие по обращению Президента России к Федеральному Собранию определено Конституцией Российской Федерации, то позволим себе предположить, что данное обстоятельство само по себе говорит о наличии правовой природы этого документа. Однако не понятным остается, что именно является правовым- то ли полномочие, то ли сам документ с текстом послания. Возникает вопрос: возможно ли рассматривать ежегодные Послания Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию в качестве источника российского права? [9; 88- 89].

В ходе длительных рассуждений В.Е. Зорькин приходит к выводу, что, с материальной точки зрения, обращение с посланием – это конституционное полномочие Президента Российской Федерации, а его правовая сущность выражается в виде источника (формы) права, имеющего внутреннее и внешнее выражение. Процессуальная же сторона послания выражается в механизме его реализации и здесь речь идет об институте конституционного права [9; 94].

На данном этапе исследования рассматриваемой проблемы, мы придерживаемся точки зрения, что послание Президента Российской Федерации- это все-таки документ с двойственной юридической природой. Объяснение мы находим в том, что Президент, хотя и не относится исполнительной ветви власти нашего государства, однако обладает обширными полномочиями в ее деятельности: он назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации, имеет право председательствовать на заседаниях федерального Правительства, принимает решение об отставке Председателя Правительства (п. «а»- п. «в» ст. 83 Конституции РФ) и т.д. По отношению к законодательной власти Президент - это «вектор», а его инициативы - катализатор законотворческой деятельности парламента России [9].

Послания Президента Российской Федерации, не являясь источником права, играют, если не решающую, то значительную роль в формировании внутренней и внешней политики государства. В связи с обращением главы государства к парламенту с ежегодным посланием, нередко принимаются нормативные акты, направленные на реализацию отдельных положений послания, что придает им юридическую силу.

Хотя послание номинально и обращено только к Федеральному Собранию Российской Федерации, фактически оно имеет более широкий круг адресатов. К ним относятся, в том числе, объединения граждан и отдельно взятая личность. На практике ежегодные послания Президента нашей страны являются формой общения между государственной властью и народом, своеобразным открытым диалогом, если можно так назвать.

Как отмечает В.И. Кузнецов в своей диссертации содержание посланий, как правило, оказывает большое влияние на общественное мнение в стране. Адресность посланий «как бы зарождает, а точнее, возрождает у многомиллионной аудитории чувство надежды на позитивные изменения, веру на улучшение жизни, укоренение

стабильности в обществе». С психологической точки зрения, послание - это тонкий политический ход, который вызывает у населения чувство патриотизма, гордости за свою страну, сплоченности общества перед неприятностями. Послание говорит о национальных ценностях, нравственных началах, справедливости, ответственности, духовном богатстве, свободе, словом, о всех, что близко и понятно каждому.

По мнению автора, Кузнецов В.И. совершенно верно определяет в своей работе суть ежегодных президентских посланий как инструмент формирования институциональной (формальной) политической повестки дня, с помощью которого Президент страны, занимающий особое место среди других органов государственной власти Российской Федерации, обозначает официальную позицию по отношению к наиболее актуальным проблемам, существующих в государстве, предлагает свое понимание политической реальности, способы решения обозначенных проблем, тем самым определяя собственный политический курс, а также политический курс развития страны в целом [11; 31-32].

В соответствии с Основным законом к функциям Президента России отнесено обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия всех органов государственной власти (ст. 80, 85 Конституции Российской Федерации). Такую функцию Президента в науке называют арбитражно - интегрирующей. Ее наличие в системе государственной власти объясняется логикой разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. А также необходимостью их согласованного взаимодействия. Точно также и послания Президента выполняют эту функцию. В посланиях хорошо видна задача объединения работы всех государственных и иных органов в рамках единого политического курса развития страны: Федеральному Собранию предлагается принять определенные законы, Правительству Российской Федерации и органам исполнительной власти дается «наказ» разработать собственные нормативные правовые акты или внести свои предложения в парламент, а также следить за исполнением принятых законов, на прокуратуры возлагается задача по обеспечению законности и «поиску виноватых», судебному корпусу «наказывается» повысить качество судопроизводства, органам местного самоуправления выполнять свои обязанности добросовестно и быть ближе к народу и т.д. Все указанные задачи, поставленные Президентом России, из раза в раз повторяются, так или иначе, в каждом очередном послании [11; 41]. По мнению автора, эта функция является основополагающей; в ней заключается весь смысл обращения Президента с докладом к органам власти и народу. Кроме этого, послание выполняет еще несколько важных функций: стратегически-направляющую, контрольную, коммуникативную и другие.

Подводя итог вышесказанному, можно заключить, что послание Президента Российской Федерации – это официальный доклад главы государства, в котором определяются основные направления внутренней и внешней политики, дается оценка положению в стране. Послание нельзя назвать источником российского права, но оно по праву является документом, с которым считаются все без исключения органы власти при осуществлении своей деятельности. Можно констатировать безусловное влияние обращений Президента Российской Федерации на формирование права и политики государства, а также и правоприменительной практики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: современная версия новейшей истории государства/ Учеб.: В 2 т. Т. 2/ Н. М Добрынин. – Новосибирск: Наука, 2016. -956 с.
2. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993). // Российская газета. – 25.12.1993. – № 237 (по состоянию на 29.05.2017).
3. Лучкина Н.Д. Место и роль посланий президента в политико-правовой жизни общества // Научное сообщество студентов XXI столетия. Гуманитарные науки: сб. ст. по мат. IV междунар. студ. науч.- практ. конф. № 4. URL: sibac.info/archive/humanities/4.pdf (дата обращения: 06.06.2017)
4. Кичалюк О.Н. Акты Президента Российской Федерации: Конституционно-правовой аспект: диссертация кандидата юридических наук: 12.00.02. - Саратов, 1999. - 176 с.
5. Верстов В.В. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: Теоретический и историко-правовой анализ: диссертация кандидата юридических наук: 12.00.01. - Краснодар, 2006. - 196 с.

6. Гайдарбекова А.М. Роль Президента Российской Федерации в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в Российской Федерации: диссертация кандидата юридических наук: 12.00.02. - Махачкала, 2012. - 186 с.
7. Марусина О.В. Полномочия Президента Российской Федерации в осуществлении внешних функций государства: диссертация кандидата юридических наук: 12.00.02. - Москва, 2005. - 149 с.
8. Новиков А.П. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: административно- правовое исследование: диссертация кандидата юридических наук : 12.00.14. - Москва, 2003. - 188 с.
9. Зорькин В.Е. Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Федерации как средство формирования и реализации правовой политики Президента Российской Федерации: диссертация кандидата юридических наук: 12.00.01. - Санкт-Петербург, 2011. - 304 с.
10. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. № 26 (часть I) ст. 3378.
11. Кузнецов В.И. Послания президента РФ Федеральному Собранию: политико-правовая сущность и роль в определении курса развития страны: диссертация кандидата политических наук: 23.00.02 / Кузнецов Вадим Игоревич. - Москва, 2015. - 223 с.
12. Марзак Г.А. Правовая природа Посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию// Права человека: история, теория, практика: сборник научных статей пятой Всероссийской научно-практической конференции, 2016. - 136- 140 с.

ОПТИМАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО КАК ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

М.Н. Федорец,
соискатель кафедры конституционного и
муниципального права ИГиП ТюмГУ
memphis72@mail.ru
Научный руководитель:
Н.М. Добрынин,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
профессор кафедры конституционного и
муниципального права ИГиП ТюмГУ,
доктор юридических наук, профессор

После достаточно продолжительного периода поиска эффективных управленческих решений Россия вступает в фазу относительно стабильного общественного развития. К настоящему времени в стране сформированы и функционируют государственные институты, образующие социально-экономическую, политическую и правовую систему российского государства. Однако дальнейшее развитие государства невозможно без совершенствования форм и методов государственного управления, улучшения взаимодействия между органами публичной власти на всех уровнях. В федеративном государстве, переживающем длительный период политико-экономической реконструкции, вопрос о федерализме неизбежно становится ключевым вопросом государственности, её будущего.

Нередко накопленный за прошедшие десятилетия опыт устройства и функционирования государства входит в противоречие с законодательно закрепленным государственным устройством и формами взаимодействия органов власти различных уровней. Зарождение нового формата отечественного федерализма, происшедшее в начале 1990-х гг., является причиной многих проблем современной российской государственности.

В настоящее время, как верно пишет Д.А. Авдеев, «в стране наблюдается период определенной стагнации в развитии федеративных отношений, которые скорее можно охарактеризовать как «консервация» сложившегося в результате централистских мер «конституционного порядка», обусловленного социально-экономическими и политико-правовыми обстоятельствами и условиями» [1; 10-11].