

**ПРАКТИКА ПОСЛАНИЙ ГЛАВ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ:  
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

**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, доцент**

Послание главы государства (президента или монарха) принято считать исторически сложившейся формой его взаимодействия с иными органами государственной власти. Рассматриваемый институт существует в развитых демократических странах на протяжении уже достаточно продолжительного времени.

Важно отметить тот факт, что в разных странах мира главы государств могут обладать различным по объёму и содержанию конституционно-правовым статусом. При этом реализация полномочий, возложенных на президента (монарха) также осуществляется по-разному. Так, например, в одних государствах президент или монарх осуществляют свои функции путем принятия нормативных правовых актов, а в других странах посредством издания официально-правовых актов негосударственного характера, к которым относится, в том числе, так называемое, президентское послание.

Наиболее распространённой практикой стало обращение глав государств друг к другу либо к иным лицам (например, к главе исполнительной власти). Данные послания, как правило, связаны с различными событиями как политического характера (например, вступление в должность или прекращение полномочий должностных лиц), так и неполитического (например, день рождения, катастрофа и т.д.).

В ходе проведенного анализа выяснилось, что с посланиями вне зависимости от государственного устройства, формы правления, политического режима и конституционно-правового статуса главы государства обращаются руководители большинства стран мира. Послание преимущественно представляет собой обычное письмо или письменное обращение. Оно, как правило, ориентировано на какое-либо событие и не оказывает существенного влияния на формирование направлений государственной политики. Целью данных документов, в первую очередь, является поддержание и развитие международных отношений либо высказывание официальной позиции главы государства по различным вопросам.

Иное значение имеют послания, являющиеся предметом исследования в настоящей статье. Они обращены к законодательному (представительному) государственному органу и оказывают существенное влияние на определение основных направлений внутренней и внешней политики.

В конституционных монархиях, таких как Великобритания, послание главы государства принято называть тронной речью. Она представляет собой обращение монарха к парламенту при открытии, а иногда закрытии его сессии.

В Англии процесс, сопровождающий обращение монарха, представляет собой весьма торжественный ритуал: от подготовки и пребывания монарха к палате лордов до непосредственного оглашения речи. Приглашенные представители палаты общин заслушивают королевскую речь, стоя, а лорды сидят на отведенных для них местах.

В современных монархиях такая речь составляется Правительством и содержит в себе программу действий данного органа власти, на который и возлагается обязанность исполнять намеченные монархом планы. Официально речь зачитывается лично монархом, так как формально кабинет действует от его имени, и не подлежит разглашению до момента самого выступления. Речь произносится нейтральным тоном с той целью, чтобы интонацией не выразить собственное отношение к её содержанию. В ней всегда присутствует фраза: «и дру-

гие меры, которые будут Вам предложены» [1], которая указывает на то, что правящему кабинету предоставляется право на дополнительные законодательные инициативы.

Некоторые учёные отмечают, что в Англии возникает определённая коллизия: факт того, что монарх обращается к парламенту с тронной речью, может создать впечатление, что он покушается на прерогативы законодателей и их независимость. Вследствие этого в государстве создалась определенная практика их взаимодействия, когда члены нижней палаты захлопывают дверь перед носом королевского посланца, приглашающего их заслушать речь монарха. Данная процедура напоминает о праве палаты общин изгонять из неё всех, кроме королевского посланца, однако и он не может войти туда без разрешения. При этом лорды, направляясь на торжественное заседание, разговаривают и обмениваются взаимными шутками. Такое обсуждение представляет формальность, потому как сами парламентарии открыто демонстрируют отсутствие хоть малейшего намерения изменять планы своей работы даже ради обсуждения речи монарха [2; 28-29].

Таким образом, можно сказать, что тронная речь в Великобритании является полномочием монарха и программой деятельности кабинета министров. Но, несмотря на это, речь не становится документом, который мог бы обладать юридической силой и свойством обязательности.

Испания является по форме правления парламентарной монархией и имеет унитарное политико-административное устройство; в её состав входят автономные сообщества со значительными правами; на её территории распространяется демократический политический режим. Основной объём власти в стране принадлежит парламенту и действующему правительству. Король не обладает правом снимать государственных деятелей с должности и имеет ограниченный- совещательный голос в парламенте [3].

В Конституции Королевства Испании от 27 декабря 1978 года отсутствует упоминание о тронной или иной речи короля. На основании этого, предположительно можно установить, что такой обращение с подобного рода документом не относится к его конституционным полномочиям и не рассматривается государственными органами как документ, определяющий основные направления внутренней и внешней политики.

Известна лишь практика Рождественского обращения короля Испании к нации, в котором он в общих чертах описывает сложившуюся ситуацию в государстве, экономическую и политическую обстановку, проблемы и пути их преодоления.

Позволим себе предположить, что в государствах, имеющих республиканскую форму правления, роль посланий главы государства обусловлена, в первую очередь, его конституционно-правовым статусом и совокупностью полномочий, который осуществляет Президент [2; 31].

Республики с президентской формой правления характеризуются, как правило, обособленностью властей, их самостоятельностью по отношению друг к другу, формальным равенством, соединением в руках главы государства, кроме всего прочего, и полномочий главы правительства. В такой республике создается значительная независимость главы государства от парламента, Президент обладает большим объемом единоличных полномочий, фактически отсутствуют какие-либо инструменты воздействия на главу исполнительной ветви власти со стороны законодателя [4; 39].

Необходимо отметить, что в президентских республиках послания относятся к полномочиям главы государства, но в силу его конституционно-правового статуса, этот документ фактически выполняет роль политической программы как самого главы государства, так и подчиненного ему Правительства [5; 24].

Для государств с такой формой правления значение президентских посланий несомненно находится на высоком уровне и играет важную роль в определении политического курса страны, в том числе, направлений внешней и внутренней политики, обеспечении сбалансированного и «бесперебойного» функционирования всех государственных органов [2; 32].

Так, например, в Соединенных Штатах Америки такую форму обращения главы государства с 1790 года установил Джордж Вашингтон.

Согласно Конституции США Президент периодически представляет Конгрессу сведения о состоянии Союза, которые содержат, в основном, информацию о приоритетных направлениях политики на ближайший год, и предлагает на усмотрение Конгресса такие меры, которые сочтет необходимыми и полезными. В США существует три вида посланий: экономические, бюджетные и послания Конгрессу о положении в стране. В контексте данной статьи наибольший интерес представляют последние.

Изначально такая речь называлась «ежегодное послание». Позже она получила название «обращение о состоянии Союза». С 1801 года и на протяжении достаточного продолжительного времени существовала практика направления послания Президента Штатов Конгрессу в письменной форме. Четкая регламентация сроков направления обращения отсутствует. Так, с президентскими посланиями обращались в декабре, январе и феврале.

На церемонии обращения Президента с посланием присутствуют члены Конгресса, судьи Верховного суда, члены Объединённого комитета начальников штабов, члены Кабинета Президента. При этом из политических соображений всегда отсутствует один член Кабинета Президента и несколько парламентариев.

Кандидат политических наук Кузнецов В.И., выражая в своей диссертационной работе позицию кандидата юридических наук Зорькина В.Е., особо отмечает, что обращение Президента к Конгрессу является крупным и, несомненно, важным событием политического характера, имеющим значение для всего населения государства. Данный факт объясняется, в первую очередь, местом, которое занимает Президент в системе органов государственной власти. Между тем, нельзя не заметить, что обращение в этом случае носит скорее не программный, а пропагандистский характер: оно показывает, что Президент «держит руку на пульсе», но не более того [5].

С одной стороны, послание Президента «О положении в стране», можно назвать политическим отчётом и программой предстоящих действий. С другой стороны, послание можно признать одним из способов реализации законотворческого потенциала главы государства, потому как специфика американской модели разделения властей не наделяет Президента прямым правом законодательной инициативы и вынуждает его, тем самым, использовать другие формы обращения к парламенту [6].

Послание высшего должностного лица государства в президентских республиках представляет собой, чаще всего, обращение президента к парламенту (в письменной или устной форме). Конституции таких государств рассматривают послание в качестве метода информирования законодательного (представительного) органа власти о деятельности органа исполнительной власти страны, потому как глава государства одновременно является и главой правительства. В таких государствах послание главы фактически может рассматриваться и как форма осуществления Президентом принадлежащего ему права законодательной инициативы.

В Конституции полупрезидентской республики Франции, послания делятся на два вида:

1. Послания, посредством которых глава государства «сносится с обеими палатами парламента»;
2. Послания, в которых глава государства сообщает народу об угрозах, стоящих перед государством, и о тех мерах, которые принимаются органами власти в борьбе с ними.

В полупрезидентских республиках, как и в президентских, послание является программой действий одновременно главы государства и главы исполнительной власти. Хотя в отличие от президентской республики в полупрезидентской глава государства формально не является главой исполнительной ветви власти, тем не менее, он обладает широким объемом прав и обязанностей, в том числе в области определения основных направлений государственной политики [2; 44-45].

На основании вышеизложенного можно заключить, что в республиках смешанного типа послание главы государства адресовано всей системе власти, что позволяет сделать определённые выводы:

1. В таких республиках обращение Президента с посланием признаётся исключительным полномочием главы государства, как единоличного органа государственной власти.

2. В республиках подобного типа обращение главы государства с посланием рассматривается, в первую очередь, в качестве средства, обеспечивающего согласованное, слаженное и чёткое функционирование и взаимодействие на территории страны всех органов власти.

В государствах с парламентской формой правления президентские полномочия ограничиваются в основном функциями представительского характера. По справедливому замечанию профессора Баглая М.В. [7; 218], глава государства в таких республиках, как правило, обладает гораздо меньшим объемом полномочий. По мнению Маклакова В.В. [5] в парламентских республиках к тому же наблюдается ограничение возможностей органа исполнительной ветви власти.

Таким образом, можно высказать предположение о том, что в государствах с анализируемой формой правления роль главы государства номинальна. Этот факт объясняется тем, что полномочия по определению ключевых направлений внутренней и внешней политики государства, как правило, относятся к исключительной компетенции главы исполнительной ветви власти или парламента, как, например, в Итальянской Республике.

За главами некоторых государств вовсе не закреплено полномочие по обращению к законодательному (представительному) органу власти с посланиями.

На основании анализа зарубежной практики можно сделать вывод о том, что с посланиями к парламенту выступают лишь главы государств с республиканской формой правления.

Главы государств в конституционных монархиях выступают с, так называемой, тронной речью. Между тем, она по содержанию и назначению не является тождественной президентскому посланию. В тронной речи, которая всегда произносится в начале или конце парламентской сессии или легислатуры, содержатся ориентиры только правительственной деятельности, в то время как послания включают общеполитическую программу. Учитывая тот факт, что тронная речь монарха готовится Правительством, ее правильнее относить к категории правительственной программы, заявляемой законодателю [6].

В ходе исследования, во-первых, установлено то, что проанализированные послания глав зарубежных государств отличаются между собой содержанием, формой, адресатами, направленностью, а также ролью в реализации государственной политики.

Во-вторых, на основании анализа функций политических институтов, которые осуществляют политическое руководство стран с различными формами правления, можно сделать вывод, что роль и значение посланий главы государства зависит, в первую очередь, от конституционного распределения властей и конституционно-правового статуса самого Президента или монарха [5;27]. Наибольшая роль посланий главы государства отмечается в президентских и смешанных республиках, наименьшая значимость определена в парламентских монархиях и республиках, в связи с тем, что роль главы государства в таких странах номинальна.

Представляется важным подчеркнуть тот факт, что, несмотря на то, что обращения глав государств с посланиями в различных странах мира имеют принципиальные различия, существуют и определённые сходства с институтом посланий Президента в России. Такое единство порождает сам институт президентства, который определяет вектор развития общества в конкретный период времени, на котором лежит вся полнота ответственности за процессы, происходящие во всех сферах жизни государства и общества.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Черкасов Г. Неанглийская королева / Г. Черкасов // Коммерсантъ, 2006. 10 мая. № 81.
2. Зорькин В.Е. Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Федерации как средство формирования и реализации правовой политики Президента Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.Е. Зорькин. – Санкт-Петербург, 2011. – 304 с.
3. Маклаков В.В. Конституции зарубежных стран / В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 253 с.
4. Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации: дисс... доктора юрид. наук: 12.00.02 / В.Н. Суворов. – Москва, 2000. – 500 с.

5. Кузнецов В.И. Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию: политико-правовая сущность и роль в определении курса развития страны: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / В.И. Кузнецов. – Москва, 2014. – 223 с.
6. Семерджян К.А. Политико-правовая природа послания / К.А. Семерджян // Философия права, 2009. – №4. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politiko-pravovaya-priroda-poslaniya> (дата обращения: 12.05.2018).
7. Конституционное право зарубежных стран: учебник для ВУЗов / под общ. ред. чл.- корр. РАН, проф. М.В. Баглая, д.ю.н., проф. Ю.И. Лейбо и д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. М.: Норма, 2004. – 832 с.