

**ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА ПОСЛАНИЙ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И
ЕГО ДАЛЬНЕЙШАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ**

**А. С. Пешкина,
магистрант 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**

Обращение Президента Российской Федерации с ежегодным посланием к Федеральному Собранию о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики – это требование Конституции России.

Послание является важным стратегическим и программным документом, официальным докладом главы государства, бесспорно оказывающим значительное влияние на формирование права, политики государства и правоприменительной практики.

Рассматриваемые в настоящей статье акты оговаривают основные векторы развития во всех сферах общественной жизни, вопросы укрепления государственного строя и общественно-политического единства, формулируют конкретные задачи органов власти и управления [1].

Учитывая важность данного акта, представляется целесообразным проанализировать то, каким образом эволюционировал институт посланий во времени, и как при смене главы государства изменялись структура и содержание указанного документа.

Характер ежегодной практики обращения главы российского государства с посланиями к парламенту приобрели в 1994 году. И с момента зарождения данной традиции до 2002 года все послания имели четко направленный характер, который был выражен в их заголовках, например, в 1995 году - «О действенности государственной власти в России» [2], в 2001 году - «Не будет ни революций, ни контрреволюций» [3], в 2002 году - «России надо быть сильной и конкурентоспособной» [4] и т.д. Исключением из данного правила стало послание 1996 года, которое именовалось как «Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 23.02.1996» [5].

Начиная с 2003 года, все послания президентов четкой направленности, отраженной в заголовке, не имели. Так, например, послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 марта 2018 года отражало только наименование самого документа, с которым глава государства обращается к парламенту, - «Послание Президента Федеральному Собранию» [6].

Президентские послания с 1994 года по 1999 год имели внутреннюю рубрикацию: их структура представляла собой деление на разделы и параграфы. Так, первое в истории российского государства президентское послание содержало следующие параграфы: введение; правовое государство; человек в демократическом государстве; федерализм - территориальная форма демократии; к социальному государству через рыночную реформу; от монополярной идеологии к культурному многообразию; Россия и безопасность в мире; заключение.

Начиная с 2000 года, в рассматриваемых актах Президента деление на параграфы не предусматривалось, тем не менее, текст послания логически был разделен на две части: внутреннюю и внешнюю политику [7].

Необходимо подчеркнуть, что каждое из посланий включало в себя анализ положения дел в стране на соответствующий момент и основные задачи во внутренней и внешней политике; они, в большинстве случаев, охватывали широкий круг вопросов общественной, политической и экономической жизни страны. При этом в зависимости от состояния дел в государстве Президент выделял те сферы и направления, которые требуют особого внимания и незамедлительной реакции государственных органов.

Особое внимание во всех посланиях Президента Российской Федерации уделялось таким важным направлениям внутренней политики, как экономическое развитие государства, социальные и гуманитарные проблемы, защита прав и свобод человека, государственное устройство и управление, становление гражданского общества, система права, непосредственные институты демократии, федеративное устройство государства и местное самоуправление. Отдельно выделялись и такие вопросы внешней политики, как международное сотрудничество, участие Российского государства в международных организациях (например, Содружестве Независимых Государств), а также вооруженные силы и военная политика.

Ежегодные послания главы государства до 1999 года носили преимущественно оценочно-описательный характер.

С 2000 года в данных документах появляются необходимые для принятия меры в четких направлениях развития государства, в том числе, по вопросам внутренней политики, например, транспортная система, миграционная политика, предпринимательская деятельность, законотворческий процесс, судебная реформа и т.д. По вопросам внешней политики излагались конкретные меры в области международной безопасности, международной законности и т.д.

О непостоянстве состава и структуры посланий Президента Российской Федерации говорит Тихон Е.А. Она указывает, что, например, президентские послания Ельцина Б.Н. не обладали чёткой структурой. Автор обращает внимание на то, что рассматриваемые акты являлись «двухформатными», то есть относительно объёмный текст в письменном виде представлялся для ознакомления членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы, а в устном выступлении это же послание Президента было представлено в более усечённом виде. Причем иногда акценты в речи были иными, нежели в самом письменном документе.

Президент Путин В.В. изменил сложившуюся практику. В период его нахождения у власти «устный» и «письменный» варианты послания стали совпадать. Устная речь главы государства и является президентским посланием; в нем прослеживается единая линия государственно-правовой стратегии укрепления и развития Российской Федерации [8].

Даты ежегодных посланий так же, как и структура, и содержание, особо привлекают внимание ученых. Послания Президента в период с 1994 года по 2007 год (за исключением 2000 года) направлялись в феврале-мае. Начиная с 2008 года, глава государства обращался с посланиями в период с ноября по декабрь. С 2018 года – в феврале-марте. Кроме этого, «фактически» Президент не обращался к парламенту с посланием в 2017 году.

И вновь неурегулированность на законодательном уровне породила нестабильность, в данном случае, сроков направления послания.

В толковом словаре Ожегова С.И. дается следующее толкование слова «ежегодный» - «Бывающий каждый год, раз в году» [9].

Словосочетание «ежегодные послания» в науке понимается по-разному. Оно может означать то, что послания должны направляться:

- каждый календарный год, или
- в срок, который обеспечивает временной промежуток между посланиями не более одного года, или
- каждый год до мая (то есть в рамках завершающего года срока полномочий главы государства).

С точки зрения эффективности государственного управления, наиболее обоснованным и верным, по нашему мнению, является обращение главы государства с ежегодным посланием в конце текущего года. Это позволит в целом оценить проведенные реформы и выполненные мероприятия за текущий год, а также учесть цели и программные направления данного акта при составлении планов работы государственных органов на следующий год.

Таким образом, можно отметить, что институт посланий Президента Российской Федерации на протяжении десятилетий преобразовывался и эволюционировал. Изменения, касающиеся содержательной части документа, как правило, происходили в связи со сменой главы государства, что объясняется различным подходом Президентов к управлению Россией.

Изменения формы рассматриваемого документа прослеживаются в истории развития института послания на протяжении всего периода его существования. Такое непостоянство связано, во-первых, с тем, что в законодательстве отсутствует детальная регламентация, в том числе, структуры и содержания президентского послания, а во-вторых, с тем, что общественные отношения динамично развиваются, что непременно влечет за собой подобного рода изменения.

На основании изложенного в настоящей статье аналитического материала, можно сделать вывод, что такой важный институт ежегодных посланий главы российского государства остро нуждается в законодательном регулировании.

На данный момент в Российской Федерации предусматриваются всего лишь два требования к посланиям:

первое – послание представляет собой адресованный Федеральному Собранию Российской Федерации ежегодный документ, который содержит информацию о положении в стране, об основных направлениях государственной политики;

второе требование – послание 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 [10].

Вопреки этому факту, на законодательном уровне необходимо урегулировать порядок обращения главы государства с ежегодным посланием к Федеральному Собранию, его структуру, содержание и иные вопросы.

Президентское послание должно представлять собой документ с четкой структурой, непосредственно определяющей его содержание. В частности, в послание предлагается включить три основополагающих раздела:

1. Итоги реализации задач, поставленных в послании прошлого года, а также степень реализации задач, рассчитанных на долгосрочную перспективу.

2. Ключевые направления государственной политики на плановый период, цели, на достижение которых направлены усилия всех органов власти государства.

3. Ответственные за исполнение послания органы и должностные лица, а также сроки его реализации.

Все основные вопросы, относящиеся к институту посланий, необходимо регламентировать путем разработки и принятия закона «О Президенте Российской Федерации» или путем издания иного нормативного правового акта (например, акта Президента Российской Федерации).

Данные акты помимо юридического аспекта (понятие и сущность, юридическая сила посланий) включали бы в себя технический (порядок и сроки направления посланий) и политический (содержание и структура) элементы.

Кроме этого, необходимо одной из стадий подготовки ежегодного послания о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики предусмотреть предварительное обсуждение проекта послания с представителями политической элиты, бизнес-сообществом, со всеми гражданами Российской Федерации, посредством размещения текстов проектов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Данный шаг позволит сбалансировать содержание послания и наиболее полно и достоверно отразить состояние дел в стране.

Как представляется, предложенный в настоящей статье вариант законодательной регламентации процесса реализации конституционного полномочия Президента Российской Федерации по обращению к Федеральному Собранию с посланием является единственно правильным в целях устранения возникшего пробела в праве.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кичалюк О.Н. Акты Президента Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.Н. Кичалюк. – Саратов, 1999. – 176 с.

2. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 16 февраля 1995 г. «О действительности государственной власти в России» // Российская газета. – 1995. – № 36.
3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 4 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. – 2001. – № 66.
4. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 18 апреля 2002 г. «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. – 2002. – № 71.
5. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 23 февраля 1996 г. // Российская газета. – 1996. – № 39.
6. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. «Послание Президента Федеральному Собранию» // Российская газета. – 2018. – № 46.
7. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 24 февраля 1994 г. «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)» // Российская газета. – 1994. – № 38.
8. Тихон Е.А. Послания Президента РФ Федеральному Собранию как политико-правовой акт, определяющий стратегию в области прав человека [Электронный ресурс] Е.А. Тихон // Конституционное и муниципальное право, 2007. – № 16 // – Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс (дата обращения: 21.05.2019).
9. Толковый словарь Ожегова С.И. Режим доступа: URL: <http://slovarozhegova.ru> (дата обращения: 05.05.2019).
10. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: по сост. на 31 декабря 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 26 (ч. 1). – Ст. 3378.
11. Побережная И.А. Послание президента Российской Федерации и его место в системе права России / И.А. Побережная // Конституции и доктрины России современным взглядом. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 17 марта 2009 г.) – М.: Научный эксперт, 2009. – С. 274-280.