

УДК 342.511.7+342.515

Кузнецов В.И.*Московский государственный областной университет***ПОСЛАНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ
КАК ФОРМА ВЫРАЖЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО КУРСА РАЗВИТИЯ СТРАНЫ**

Аннотация. Данная научная статья обогащает существующие политические и правовые исследования президентских Посланий Федеральному собранию. Авторский вклад заключается в формулировании основных признаков и функций Посланий Президента России в контексте определения политического курса развития страны.

Среди существенных признаков президентских посланий называются следующие: носят обязательный характер для исполнительной власти и рекомендательный – для законодательной власти; имеют персонифицированный характер; играют направляющую роль по отношению к государственной политике; обладают высокой степенью концептуальности среди других политических документов. Среди функций президентских посланий называются: арбитражно-интегрирующая, стратегически-направляющая, контрольная, коммуникативная, ценностноориентирующая и популистская.

Ключевые слова: политический курс, курс развития страны, президентские послания, послания Президента РФ, Президент РФ, Федеральное собрание, признаки президентских посланий, функции посланий.

V. Kuznetsov*Moscow State Regional University***MESSAGES OF THE RUSSIAN PRESIDENT
TO THE FEDERAL ASSEMBLY AS A FORM OF FORMULATING
THE POLITICAL COURSE OF THE COUNTRY DEVELOPMENT**

Abstract. This scientific article enriches the existing political and legal researches of presidential Messages to the Federal Assembly. The author's contribution lies in the definition of the basic features and functions of the Messages of President of Russia in the context of determining the political course of development of the country.

Among the essential features of the presidential messages are the following: they have a binding character for the executive authority and advisory for the legislature; they are personified; they play a key role in public policy; have a high level of conceptualization among other political documents. Among the functions of presidential messages are named the following: arbitration-integrating, strategically-directing, controlling, communicative, value-oriented.

Key words: political course, course of the country development, presidential messages, messages of President of the Russian Federation, President of the Russian Federation, the Federal Assembly, features of the presidential messages, function of the messages.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент России определяет основные направления государственной политики в Российской Федерации, систему наиболее приоритетных задач в области государственного регулирования, а также необходимых форм их решения. Действенным инструментом влияния Президента на формирование политической повестки и политического курса развития страны являются президентские послания Федеральному собранию Российской Федерации.

В президентских Посланиях обозначается политическая повестка, проблемы и конкретные пути их решения, содержатся поручения законодательным и исполнительным органам власти по реализации намеченного курса, оценивается их деятельность, в том числе по реализации мер, предложенных в предыдущем Послании. Можно сказать, что президентские Послания представляют собой форму выражения политического курса развития страны таким, каким его видит Президент России и ближайшее его окружение.

В российской научной литературе по отношению к институту Посланий президента применяются множество определений и формулировок, отражающих различные стороны политико-правовой природы Посланий. Однако в исследованиях отражены лишь отдельные аспекты президентских Посланий, без комплексного анализа данного института в процессе выработки политического курса развития страны. В политических науках наблюдается дефицит исследования президентских Посланий и их роли в формировании и реализации политического курса.

На основе существующих научных наработок и исходя из собственных результатов исследования политико-правовой сущности Посланий Президента России и их роли в определении курса развития страны, сформулируем основные признаки и функции президентских Посланий как формы выражения политического курса страны.

Обобщая множество формулировок, можно получить более или менее целостное представление о данном институте. Так, Послания Президента РФ представляют собой «конституционное полномочие» [11, с. 20] президента, «вид деятельности» [1, с. 21], «средство президентской политики» [3, с. 10] «политико-правовые документы» стратегического назначения [2, с. 32-41; 9], «акты («жанры») политической коммуникации» [6, с. 4; 10, с. 58], посредством которых глава государства, осуществляя политическое руководство, обращается к Федеральному собранию, государственным органам власти, населению, где рассматриваются вопросы о положении дел в стране, обозначается официальная позиция по отношению к наиболее актуальным проблемам, предлагается свое понимание политической реальности, способы решения проблем, определяется политический курс и основные направления внутренней и внешней политики государства, подводится итог сделанному.

Существенным признаком президентских Посланий является то, что положения Посланий, в силу ряда политических и юридических причин, вытекающих из конституционного статуса Президента, его полномочий к Правительству, приоритетного места в системе разделения властей и полити-

ческой практики, обладают *обязательностью для исполнительной власти* и носят *рекомендательный характер для законодательной власти*. Впрочем, на практике у парламента возражений против президентских Посланий не возникает – законодательная деятельность Федерального собрания осуществляется с учетом приоритетных задач, поставленных в ежегодных посланиях Президента [7, с. 96].

Следующий признак заключается в том, что Послания Президента РФ носят *персонифицированный характер*, то есть зависят от личности человека, выполняющего функции главы государства в конкретный исторический момент времени. История президентской политики в России делится на три этапа, которые соответствуют трем российским Президентам. При этом государственная политика каждого из них отличается по своей сущности и признакам от политики предшественника или последователя.

Важнейшим признаком Посланий как политических текстов стратегического назначения является их *направляющая роль* по отношению ко всей государственной политике и по отношению к политике всех остальных субъектов госуправления. В этих документах хорошо видна задача объединения работы всех государственных органов в рамках единого стратегического курса, определяемого Президентом РФ. Отчетливо прослеживается стремление президентской власти координировать свою деятельность, работу Правительства РФ и законодательство, более того, определять их направление и основное содержание. В этой связи Послания можно рассматривать как проявление конституци-

онной обязанности главы государства по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Поскольку по широте предметной компетенции Президент РФ относится к органам общей компетенции, т.е. его деятельность касается практически всех сфер государственной жизни, то и ежегодные Послания по своему содержанию охватывают широкий круг государственных и общественных проблем (вопросов) в различных областях общественной жизни. В них освещаются актуальные политические (внутренние и международные) вопросы, вопросы политического и экономического устройства, уделяется внимание социальной политике, демографическим проблемам, нередко в Посланиях содержатся философические размышления на темы взаимоотношений личности и государства, свободы, справедливости, нравственности и т.д.

Эти вышеперечисленные особенности определяют еще один признак президентских Посланий – их высокую *концептуальность*. В президентских Посланиях сформулирован политический курс, который отвечает качествам целостности, системности, последовательности и преемственности, т.е. по сути является концепцией.

Посредством посланий Федеральному собранию Президент выходит на более высокий, концептуальный уровень. Это дает возможность сначала выстроить прочную несущую конструкцию будущего развития России с тем, чтобы уже затем делать конкретные шаги, которые не станут противоречить и мешать друг другу, а будут вписываться в общую *концепцию политического курса*.

В своем Послании 2007 г. Президент Путин, в конце второго срока его полномочий, подчеркнул следующее: «Фактически в каждом из моих восьми Посланий Федеральному собранию давалась не только оценка ситуации в стране и ее положения в мире, но и определялись приоритеты, в том числе и долгосрочные приоритеты в социальной сфере, в экономике, во внешней и внутренней политике, в области безопасности и обороны. По сути, это и есть, может быть, не полный, но все-таки достаточно конкретный и основательный, *концептуальный план развития России*. И так же как и в отношении любой иной программы, концепции, реализация намеченного требует созидательной работы всего общества, огромных усилий и финансовых ресурсов» [8].

С признаками Посланий Президента РФ тесно связаны (и, в некоторых случаях, вытекают из первых) функции, которые выполняют Послания в политической жизни страны. Эти функции, так же как и признаки, вытекают из конституционно-правового статуса Президента и основаны на его функциях как главы государства, закрепленных в Конституции.

В соответствии с Основным законом к функциям Президента отнесено обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия всех иных органов государственной власти — и федеральных, и субъектов РФ (ст.ст. 80, 85 Конституции). Такую функцию Президента называют *арбитражно-интегрирующей*. Ее наличие в системе государственной власти объясняется логикой ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви, а также необходи-

мостью их согласованного взаимодействия. Точно так же и Послания Президента выполняют эту функцию. Выступая субъектом формирования политической повестки, Президент РФ обеспечивает взаимодействие всех государственных органов в рамках единого политического курса [4].

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 РФ 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 прокуратуру 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, из раза в раз повторяются, так или иначе, в каждом очередном Послании.

Следующую функцию президентских Посланий можно определить как *стратегически-направляющую*. Определение направлений внутренней и внешней политики (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ) невозможно без продумывания общего курса политического развития России. В этом контексте можно говорить, что Президент РФ в своих Посланиях «задает тон» характеру политического регулирования в стране.

Перечисленные выше функции в какой-то мере предопределяют суще-

ствование еще одной — **контрольной функции** президентских Посланий. Президент в соответствии с Основным Законом и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» фактически осуществляет координацию всех государственных контрольных органов: прокуратуры, ФСБ, МВД и т.д. Президентский контроль отличается многообъектностью, охватывая основные стратегические направления деятельности органов власти, жизни общества и обеспечения прав человека. Такой контроль глава государства осуществляет лично, а также через специальные подразделения в своей Администрации: например, через Контрольное управление и своих полномочных представителей в федеральных округах, которые в той или иной мере от имени и по поручению главы государства реализуют соответствующие контрольные функции.

Посредством **контроля за реализацией ежегодного президентского Послания, по сути, обеспечивается контроль за реализацией намеченного политического курса в целом, на данном этапе происходит** оценивание результатов и последствий осуществления публичных решений, а также адекватности средств, принятых для воплощения политического курса. Итогами контроля становится как то, что глава государства может издать соответствующий указ или распоряжение, дать поручение о принятии мер по устранению и недопущению нарушений в исполнении актов и решений, выйти с законодательной инициативной в Государственную думу о принятии нового закона или внесении изменений или дополнений в действу-

ющий, так и то, что **результаты контроля учитываются при подготовке очередного Послания.**

Доведение политических решений государственной власти до народа — еще одна важнейшая функция президентских Посланий, которую можно обозначить как *коммуникативную*. Одна из задач Посланий Президента РФ — вести диалог с народом, говорить «на его языке», доносить до россиян волю государства. Значимость института посланий главы государства для граждан состоит в том, что они могут узнать позиции Президента по основным направлениям реализации государственной политики, понять ориентиры построения жизни государства и общества в ближайшей перспективе.

Из названной функции вытекает *популистская функция* Посланий как средств, направленных на афиширование тех вопросов, о которых народ очень хочет услышать, но решение которых невозможно в данный момент. В итоге, после того как указанный вопрос был озвучен в Послании, ответственность с президента как бы снимается, будто президент — поручил, а «плохие» чиновники не исполнили.

Посредством обращения к народу Президент через свои Послания нередко затрагивает темы нравственно-идеологического характера. Послания направлены на формирование развитого политического сознания населения, духовно-нравственное возрождение общества. Назовем данную функцию *ценностно-ориентирующей*.

Так, девятое Послание Президента Владимира Путина Федеральному собранию Российской Федерации можно назвать документом идеологическим. Президент затронул ценности гражд-

данской ответственности и патриотизма, народного единства, нравственных ориентиров. «Если нация не способна себя сберечь и воспроизводить, если она утрачивает жизненные ориентиры и идеалы, ей и внешний враг не нужен, всё и так развалится само по себе» [13].

ЛИТЕРАТУРА:

1. Голощепов А.М. Конституционные основы становления государственно-правовой стратегии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 27 с.
2. Грищенко Г.А. Институт посланий Президента Российской Федерации в механизме легитимации государственной власти // Российский юридический журнал. 2011. № 6. – С. 32–41.
3. Касимов Р.В. Государственная политика Президента в условиях модернизации российской политической системы: федеративный аспект: автореферат дис. ... канд. полит. наук. – М., 2011. – 29 с.
4. Кузнецов В.И. Президентские Послания и формирование политической повестки России // Проблемы государственного и муниципального управления в условиях современной глобализации: сб. тр. Международной науч.-практ. конф., МГОУ, 18.02.13, Россия. – М.: Изд-во МГОУ, 2013.
5. Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. – М.: Юрист, 2010. – 392 с.
6. Митрохина Т.Н. Политическая повестка дня для России в официальном дискурсе власти // Власть. 2012. № 5. – С. 4–8.
7. Погорелко М.Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. № 1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/normativno-politicheskie-i-normativno-pravovye-istochniki-i-osnovaniya-gosudarstvennyh-politik> (дата обращения: 31.01.2014)
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.04.2007:[сайт]. URL:<http://www.rg.ru/2007/04/27/poslanie.html> (дата обращения: 13.01.2014).
9. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012:[сайт]. URL:<http://News.kremlin.ru/transcripts/17118> (дата обращения: 13.01.2014).
10. Стексова Т.И. Послание президента как жанр политической коммуникации // Политическая лингвистика. – 2012. – № 3. – С. 58–63.
11. Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации: Автореферат дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2000. – С. 14.