№543

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВО «КубГУ»)

Кафедра государственной политики и государственного управления

Отлично
29.05.18

КУРСОВАЯ РАБОТА

ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ВЛАСТИ В ПОСЛАНИЯХ ПРЕЗИДЕНТА РФ

Работу выполнил _____ 29.05.2018 _____ М.В. Гайволя
(подпись, дата)

Факультет управления и психологии 2 курс 1 группа

Направление подготовки 38.03.04 – «Государственное и муниципальное управление», ОФО

Научный руководитель,
канд. ист. наук, профессор _____ 29.05.2018 А.М. Ждановский
(подпись, дата)

Нормоконтролер,
канд. ист. наук, профессор _____ 29.05.2018 А.М. Ждановский
(подпись, дата)

Краснодар 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....3
1 Централизация и децентрализация управления в системе государственной власти.....5
1.1 Принципы, формы и методы организации управления демократическим государством: теория и практика.....5
1.2 Централизация и децентрализация: содержание понятий и соотношение в государственном управлении.....15
2 Послание Президента РФ Федеральному Собранию.....20
2.1 Правовая природа посланий.....20
2.2 История обращений Президентов РФ к Парламенту.....22
3 Отражение основных форм организации управление Российской Федерацией в Посланиях Президентов РФ (контент-анализ текстов).....33
3.1 Теория и методика проведения контент-анализа.....33
3.2 Определение индикаторов для исследования.....35
3.3 Результаты анализа по индикаторам.....37
Заключение.....41
Список использованных источников.....43

ВВЕДЕНИЕ

Успешная деятельность государства во многом зависит от грамотно организованного управления. Централизация и децентрализация, как форма осуществления государственной власти, является неотъемлемой характеристикой любого государства на каждом этапе его жизни. Выбор той или иной формы осуществления власти, чаще всего, происходил естественным образом и опирался на множество факторов внешний и внутренней среды существования государства. Многое здесь зависит от экономики государства, его национального состава и исторических традиций.

Актуальным вопрос выбора пути становления государственной власти в России остается с момента выхода РСФСР из состава СССР. Итогом выхода стало принятие демократической Конституции, которая гласно определила вектор движения в формировании новой государственности, основанной на принципах федерализма и демократии. Оценку реального положения в системе государственного управления необходимо начать с объективного исследования официальной и гласной позиции гаранта конституции – Президента. Проведенный, даже только по гласной позиции власти, анализ позволит определить место процессов централизации и децентрализации в системе государственного управления сейчас и, возможно, в будущем.

При написании данной работы были использованы научная и учебно-методическая литература, статьи в периодических изданиях Российской Федерации, а также нормативно-правовые акты Российской Федерации. Изучением проблемы централизации и децентрализации власти занимались множество ученых и философов на протяжении всей истории. В данной работе затронуты труды таких деятелей как: И.Н. Гомерова, В.Е. Чиркина, И.Ф. Ляпина, А. Токвиля, Платона. В данных источниках рассмотрены понятия централизация и децентрализация, а также их соотношение в процессах осуществления государственной власти. На основе работ

международной научной конференции «Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве» под редакцией С.А. Авакьяна, «Государство и государственная власть» И.Н. Гомерова, «Государствоведение» В.Е. Чиркина, «Децентрализация государственной власти» И.Ф. Ляпина «Демократия в Америке» А. Токвиля, «Государства» Платона подробно рассмотрена теоретическая база для проведения контент-анализа по методике В.И. Шалака из труда «Современный контент-анализ».

Объектом курсовой работы является метод осуществления государственной исполнительной власти в России. Предметом исследования выступает роль централизации и децентрализации в институте посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

Цель исследования – изучить понятия централизация и децентрализация, а также понять их роль и место в официальной позиции Президентов РФ. Можно выделить задачи исследования:

а) Определить теоретической основы исследования.

б) Проанализировать институт посланий Федеральному собранию в Российской Федерации.

в) Провести исследование с помощью методики контент-анализа.

1 Централизация и децентрализация управления в системе государственной власти

1.1 Принципы, формы и методы организации управления демократическим государством: теория и практика

В современном демократическом обществе государственная власть базируется на совокупности изложенных ниже принципов:

1. В юридической и политической практике представления о демократическом правовом государстве неотделимы от принципа разделения властей. Следует избегать упрощенного и догматического толкования этого принципа как механического разделения государственной власти на три ветви: законодательную, исполнительную, судебную.

Смысл идеи разделения властей – не допустить злоупотребления властью, ее монополизации, концентрации в пределах одной ветви. А вот конкретные пути достижения такого результата (в чем и заключается содержание принципа разделения властей) в разные эпохи и разными мыслителями предлагались различные.

Современное смысловое содержание разделения властей, как принципа организации и функционирования государственной власти включает:

а) четкое распределение функций, предметов ведения и полномочий органов государственной власти – законодательной, исполнительной, судебной, их структурных подразделений и должностных лиц, регулируемое законами, указами, постановлениями, положениями и другими правовыми актами;

б) независимость и самостоятельность оперативной деятельности каждой ветви власти, каждого органа и должностного лица в границах права и компетенции;

в) обеспечение в системе государственной власти механизма взаимного уравновешивания, сдерживания всех ветвей власти и контроля;

г) гарантированное конституцией, законами, административно-правовыми актами реальное вовлечение общественных объединений, организаций в процесс принятия политико-управленческих решений и их реализации;

д) социальный (общественно-гражданский) контроль за всеми ветвями власти, обеспеченный правовыми и организационно-структурными механизмами.

2. Другой, не менее значимый принцип организации и функционирования государственной власти – ее подчиненность Праву, регулируемость законами.

3. Если государственная власть организуется и осуществляет свои полномочия в силу (и на основе) правовых норм, то отсюда следует еще один важный принцип – ее безличность. Российскому обществу еще предстоит преодолеть персонифицированное отношение к власти, политике, этот своего рода традиционализм политической культуры, проявляющийся в том, что власть воспринимается только как персональная, как власть конкретной личности, которой эта личность наделена, обладает.

В правовом демократическом государстве должны властвовать не лица, а правовые нормы, общие правила. Лица, обладающие властью, подчинены этим правилам одинаково с лицами, не имеющими власти, они являются исполнителями предписаний, которые отражены в Конституции, законах и кодексах.

4. Основополагающие начала правового демократического государства включают и такой принцип организации государственной власти, как ограниченность, предельность влияния на общество, очерчивание заданных масштабов государственных задач и функций, количества видов государственно-властных структур и органов государственного аппарата.

5. Концентрированным выражением всех указанных принципов организации и отправления государственной власти, своего рода началом, условием и критерием состоятельности власти является принцип

легитимности, который принято отождествлять с законностью происхождения власти, выборностью, занятием должности на основе норм Права. Однако легитимность выходит за пределы такого понимания.

Не являясь правовым процессом и не обладая поэтому юридическими функциями, легитимность власти основана на взаимном доверии отношений: народ признает власть и добровольно следует ее установлениям, власть, в свою очередь, обязуется выполнять делегированные ей народом функции. В этом смысле легитимной может считаться и абсолютная монархия, в той мере, в какой она соответствует общепринятым нормам и представлениям о власти, характерным для данного общества. Особый интерес представляет классификация легитимности Макса Вебера [7].

М. Вебер в зависимости от мотивов подчинения власти выделяет три основных типа легитимности (таблица 1)

Таблица 1 – Классификация типов легитимности

Основные характеристики	**Рационально-легальная**	**Традиционная**	**Харизматическая**
Глава системы	Избранное должностное лицо или коллегиальный орган	Монарх или религиозный советник	Пророк, военачальник, демагог, лидер
Источник авторитета главы	Делегирование на основе принципа большинства	Традиция, или передача по наследству	Эмоциональное доверие окружения лидеру
Форма легитимности системы	Рациональная вера в корректность системы норм	Вера в установленный порядок вещей	Эмоциональная вера в качества харизматического лидера и в выдвигаемые им ценности
Тип административного персонала	Бюрократия	Персонал, лично зависящий от главы системы (подданые, аристократия)	Свита лидера, преданная ему лично
Тип правовой системы	Инструментально-рациональный закон, разработанный в соответствии с позитивистскими принципами	Строго традиционный закон	Навязывание или модифицирование закона властителем
Тип социального поведения	Инструментально или целереациональное социальное поведение	Традиционное социальное поведение	Эмоциональное социальное поведение

Формы и методы организации государственной власти в демократическом государстве во многом зависят от того, кто формирует исполнительную ветвь власти (правительство). Республики по методу формирования правительства делятся на: парламентскую, президентскую и смешанную.

Особенности президентской системы:

а) Президент и парламент избираются прямым голосованием граждан и на определенный срок независимо друг от друга.

б) Президент наделен значительными властными полномочиями, на основе которых он действует, не нуждаясь в одобрении парламента.

в) Президент формирует кабинет министров и администрацию.

г) Отстранение президента от должности возможно только путем импичмента.

Парламентскую систему можно охарактеризовать следующими чертами:

а) Единственным демократически легитимным институтом является парламент. Руководитель правительства (премьер-министр или канцлер) официально не является главой государства, но реально является первым лицом в политической иерархии.

б) Правительство зависит от поддержки со стороны парламента или от его лояльности. Главная особенность парламентской республики – образование правительства победившими на выборах в парламент партиями. Руководитель правительства хоть официально и не является главой государства, но реально является первым лицом в политической иерархии. Роль президента обычно ограничивается представительскими функциями.

Для смешанной системы характерно следующие:

а) Исполнительная власть включает в себя два института: избираемый на основе прямых всенародных выборов президент, как в президентской системе, и зависимое от парламента правительство, как в парламентской системе.

б) Президент имеет существенно, как и в любой президентской системе с исполнительной и законодательной властью, ограниченное влияние на формирование правительства.

Также значительное влияние на организацию власти оказывает форма государственного устройства. Все современные государства мира можно разделить на три вида форм: унитарные, федеративные и конфедеративные. Каждая форма отличается делением территории на те или иные составные части и особыми взаимоотношениями между государством в целом и его составными частями.

Унитарные государства состоят лишь из административно-территориальных единиц. К унитарным государствам относятся: Франция, Финляндия, Норвегия, Румыния, Швеция и т.д.

Федеративные государства являются союзом, сложившимся из ряда государственных образований, таких как: республики, штаты, кантоны.

Конфедерацией считается временный союз государств, созданный для решения различного рода задач.

В унитарном государстве государственная власть представлена его центральными органами (президент, правительство и др.), в федерации она имеет двухуровневый характер; есть общегосударственная власть федерального центра и исполнительная государственная власть субъекта федерации, которая, однако, подчинена центру по вертикали [8, с. 295].

Вопросом форм территориальной автономии в отечественном праве занимался В.Е. Чиркин. В марксистской литературе длительное время считалось, что создание автономии возможно только на основе национально-территориального признака для компактно проживающих этносов. Другие признаки отвергались, культурно-национальная автономия отрицалась, поскольку считалось, что она разделяет рабочий класс национальными перегородками, ослабляя тем самым его силы. Правда, иногда говорилось о так называемой областной автономии, которая понималась по-разному; как синоним национально-территориальной и как форма закрепления

определенной самостоятельности административно-территориальных единиц (не только областей) при решении местных вопросов. На практике в тех союзных республиках бывшего СССР, где существовали автономные образования (автономные республики в РСФСР, Азербайджане, Грузии и др.), автономные области (РСФСР, Таджикистан и др.), автономные или национальные округа (РСФСР), а также разные формы автономии в Югославии, Чехословакии, Вьетнаме, они создавались только по этническому признаку. Автономии же административно-территориальных единиц не предусматривались, существовала жесткая централизация. В настоящее время такой подход к автономии принят в Китае, где существует более 150 автономий различных ступеней [8, с. 166].

Теоретические основания функционирования демократических государств представляются рациональными и разумными, но не зря ведь, такой философ, как Платон считал демократию одной их худших форм правления, а демократа характеризовал как «разбогатевшего кузнеца, лысого и приземистого, который недавно вышел из тюрьмы, помылся в бане, приобрёл себе новый плащ и собирается жениться на дочери своего господина, воспользовавшись его бедностью и беспомощностью… Он часто нагл, разнуздан, распутен и бесчестен» [2, с. 875]. История показала, что на современном этапе развития государств наиболее стабильным и сбалансированным является как раз демократическое управление. Необходимо рассмотреть реализацию, вышеизложенных принципов на практике.

Одним из ключевых факторов стабильно функционирования систем государственного управления является метод распределения власти. Различие этих методов в разных государствах позволяют им учитывать исторические традиции, но не отклоняться по пути демократического развития и, более того, функционировать эффективно.

Для эффективного функционирования государства, как показывает практика, в его составе недостаточно иметь лишь одни центральные властно-

государственные органы. Поэтому кроме центральных законодательно-представительных и исполнительно-распорядительных органов гос. власти во всех властно-административных территориях, региональных властно-административных сегментах большинства государств существуют и функционируют соответствующие региональные законодательно-представительные и исполнительно-распорядительные властно-государственные органы. Их структура и функции во многом повторяет структуру и функции центральных (верхних, высших, верховных, общегосударственных) органов законодательной и исполнительной власти.

Центральная власть в такой системе обеспечивает упорядоченность и целостное единство государства, но когда «возникает необходимость привести в движение глубинные силы общества или же резко ускорить его развитие, центральная власть незамедлительно теряет свою силу»» Если же ее сила объединяется с силой региональной и местной власти, если их индивидуальные силы объединяются с общественными силами, то в результате можно получить то, что «самая концентрированная и самая деятельная власть была бы не в состоянии сделать» [9, с. 89].

Например, в США система региональных органов государственной власти (органов государственной власти штатов) представлена всеми ее ветвями. Законодательно-представительная власть штата сосредоточена, как правило в двух палатном законодательном собрании (легислатуре), а исполнительная у губернатора. Среди членов законодательных органов штатов всего 12% составляют те, кто полностью занят работой в этих органах. Двухпалатное Законодательное собрание состоит из Палаты представителей и Сената.

Губернаторы – это высшие должностные лица штатов, или «мини президенты», как их иногда называют. Главная функция губернатора осуществлять надзор над деятельностью администрации штата. Губернаторы в Вашингтоне имеют своеобразное постпредство – национальную ассоциацию губернаторов, которая существует с 1908 года. Она содержит

свой аппарат, ряд комиссий и периодически собирается – с приездом в столицу руководителей всех штатов и управляемых американских территорий. Задача ассоциаций, с одной стороны, побуждать центральную власть творчески решать проблемы штатов, а с другой – претворять в жизнь политику федерального правительства.

А. де Токвиль, обобщая опыт американской властно-государственной системы, отмечал, что «центральная власть, какой бы просвещённой и искушённой она ни представлялась, не в состоянии одна охватить все частности жизни великого народа. Она не может этого сделать потому, что подобная задача превосходит все пределы человеческих возможностей. Когда такая власть стремится только лишь своими силами создать и привести в действие бесчисленное множество различных общественных механизмов, она должна либо довольствоваться неполными результатами, либо её усилия будут просто тщетны» [9, с. 86].

Во Франции после принятия в 1982 году Закона о децентрализации и с упразднением в департаментах должности перфекта многие его функции как исполнительного органа перешли председателю генерального совета департамента. Вместо должностей перфекта и суперфекта были введены должности комиссара республики и его заместителя, которые стали функционировать исключительно как представители центра в департаменте. Комиссар республики считается доверенным лицом министра внутренних дел и в этом качестве от имени правительства распоряжается полицией и руководит деятельностью периферийных правительственных служб. Он ведёт переговоры от имени государства, подписывает все акты и контракты, заключенные между государством и различными юридическими лицами на территории департамента, представляет государство в судебных инстанциях, выполняет некоторые судебные функции. Комиссар республики принимает непосредственное участие в разработке государственного плана развития соответствующего департамента, следит за его исполнением, распределяет средства в рамках различных программ экономического и социального

развития, располагает весомыми полномочиями по вопросам охраны окружающей среды, миграции населения и другим важным вопросам.

В Италии на основе всеобщих выборов в областях создаются представительные органы – областные собрания, которые избирают соответствующие коллегиальные или единоличные исполнительно-распорядительные органы. Они обладают определенной автономией и довольно широкой компетенцией, но их деятельность контролируется правительственными комиссарами, имеющими свою резиденцию в главном городе области [1, с. 623].

Построение новых властных отношений в России началось с выходом РСФСР из СССР. В юридическом плане выход связывался с подписанием договора, который позволил бы в предельно допустимых границах, определяемых Конституцией Российской Федерации 1978 года [10], переместить властные полномочия на уровень субъектов Российской Федерации. Этот замысел был воплощен в подписанном 31 марта 1992 г. трехзвенном Федеративном договоре [11]. Составные части выделялись в зависимости от группы субъектов, с которыми договаривался федеральный Центр. Так, разграничение предметов ведения и полномочий осуществлялось между федеральными органами государственной власти Российской Федерации – это постоянная сторона договора – и органами государственной власти суверенных республик; краев, областей, городов федерального значения; автономной области и автономных округов соответственно. Наличие трех частей Федеративного договора указывало на элементы асимметрии в модели российского федерализма, которая впоследствии по ряду позиций получила развитие в ныне действующей Конституции России.

Необходимо отметить, что Федеративным договором одновременно охвачены два противоположных по смыслу, но имманентных федеративному государству процесса – это и централизация, и децентрализация. Первый выражен через перечень предметов исключительного ведения Российской Федерации, которые не подлежат передаче на уровень субъектов Федерации,

а также через возможность передачи властных полномочий от органов государственной власти субъектов Федерации к соответствующим федеральным органам. Последний имеет нисходящее выражение: предметы ведения и полномочия передаются от федеральных к субъектам федерации органам государственной власти. При этом указано, что такой переход полномочий осуществляется по соглашению между ними – это общий знаменатель процесса. Далее обнаруживаются частности. Так, передача полномочий федеральных органов государственной власти республиканским (в составе России) органам осуществляется без дополнительных условий; краевым, областным, московским и санкт-петербургским – «если это не противоречит Конституции и законам Российской Федерации»; автономно-областным и автономно-окружным – «в соответствии с Конституцией и законами Российской Федерации». Это подчеркивает неоднородность правовых оснований процесса децентрализации государственной власти по вертикальному типу [12].

Система региональных законодательно-представительных и исполнительно-распорядительных органов государственной власти современной России, как правило устанавливается ими самостоятельно в соответствии с её Конституцией, Федеральными законами, конституциями и уставами субъектов федерации. В её основу положены следующие принципы: государственная целостность федерации; распространение суверенитета федерации на всю ее территорию; единство системы государственной власти; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную власть в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного регионального органа государственной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между федеративными и региональными органами государственной власти; самостоятельное осуществление региональными и местными органами государственной власти принадлежащих им полномочий [1, с. 627].

1.2 Централизация и децентрализация: содержание понятий и соотношение в государственном управлении

Словарно-справочные источники, указывая на происхождение слова «децентрализация», определяют его, например, через направленное сверху вниз перемещение «функций» от центральных структур. Так, децентрализация – «от лат de – отмена, удаление + centralis – серединный; англ., decentralization) – ... передача органам местного самоуправления части функций центральной власти» [13]; «система управления, основанная на передаче местным органам некоторых функций центральных органов» [14].

Существо децентрализации; как следует из анализа словарных источников; раскрывается через ее позиционирование «централизации» или «централизму».

В частности, в Юридической энциклопедии, изданной под редакцией М.Ю. Тихомирова, децентрализация подразумевается, как «упразднение или ослабление централизации».

В Энциклопедическом словаре, изданном под редакцией С.А. Авакьяна [15], самостоятельного упоминания о децентрализации нет. Она рассматривается в связи с «централизмом» и в «противовес» ему как «передача решения различных вопросов от центральных государственных органов в ведение органов субъектов федерации, органов местного самоуправления». При таком подходе получается, что децентрализация наступает вслед за централизацией, познается через нее, а содержание первой опосредовано содержанием последней. В генетическом плане с этим можно согласиться. Однако полагаем, что, несмотря на выраженную «словотворную» связь децентрализации с централизацией, данные феномены имеют свои закономерности развития, уже обрели собственное содержание и продолжают наполняться новым [16].

Централизация (централизм) и децентрализация (децентрализм) – понятия, обозначающие различные явления и имеющие весьма широкое

содержание, в силу его им свойственна многоаспектность и универсальность. Вычленить в рассматриваемых понятиях конституционно-правовой смысл позволяет установление их связи с категорией «власть». При таком подходе централизм и децентрализм представляются закрепленными в нормах конституционного права принципами, характеризующими организацию и порядок осуществления власти в ее вертикальном срезе. Вертикальное управление из единого и единственного центра власти соответствует принципу централизма. Противоположный ему принцип – децентрализм – предполагает выделение уровней единой государственной власти и разделение государственных функций и властных полномочий между такими уровнями. Под централизацией и децентрализацией понимаются процессы реализации названных принципов, урегулированные правом и проводимые политической волей.

По своей правовой природе децентрализация государственной власти также является более широким по отношению к системе разделения властей явлением, поскольку разделение властей опосредуется конституционными установлениями и конкретизируется законодательным путем. Децентрализация, помимо этого, может иметь еще и договорную природу, наличие которой обусловливает, на наш взгляд, динамизм и вариативность данных процессов [16].

Обозначаемые принципы воплощаются в той или иной конституционно-правовой форме государственного единства, наиболее децентрализованной из которых, является федерация. Однако применительно к названной форме государственного устройства степень такой децентрализации может быть различной, что зависит от многих объективных и субъективных причин, предопределяющих содержание федерализма, отраженного в конституционном законодательстве конкретной страны на определенном этапе ее истории или проводимого фактически в соответствии с избранным политическим курсом правящих сил.

Другая форма государственного единства – унитарное государство, имея большую склонность к централизации по объективным параметрам, начало децентрализации реализует путем допущения местного самоуправления и (или) территориальной автономии. Представленное унитарным государством широкая самостоятельность в сфере осуществления публичной власти его территориальным частям, приобретающим в случае образования политической автономии даже черты государственно-подобных образований по объему компетенций, возможности законодательствовать и участвовать в решении общегосударственных вопросов и тому подобное, приводит к выделению особой формы государственного единства – регионального государства [17]. Воплощенный в нем принцип децентрализации единой государственной власти позволяет характеризовать такое государство как переходную форму государственного единства, занявшую место унитарным государством и федерацией, а степень централизации либо децентрализации и конституционно-правовое отражение таких процессов являются основанием к выявлению тенденций движения и склонности к той или иной из двух форм государственного устройства.

Централизацию и децентрализацию следует рассматривать и в качестве инструмента конституционно-правового регулирования взаимоотношений различных уровней власти. При таком подходе централизация связана прежде всего с методом подчинения, а децентрализация проводится средствами координации, кооперации, сотрудничества, соучастия, даже своего рода борьбы вертикальных уровней власти.

Оценочные характеристики принципов централизма не могут быть однозначными и всегда являются идеологически ориентированными на политические задачи, выдвинутые конкретной ситуацией или времени и места. Так, например, коммунисты выступали за жесткую централизацию власти и контроль всех сфер жизни общества. В противовес им выступали и выступают либералы, всегда поддерживающие идеи децентрализации и свободы.

Но существуют и объективные обстоятельства, не так тесно связанные с идеологией, которые предопределяют принцип построения вертикали власти. Это, например, обстановка внутренней нестабильности, внешней угрозы, которая требует централизации в организации власти. Другая ситуация, характерная относительной самодостаточностью регионов, культурным, в том числе национальным, многообразием, готовностью населения административно-территориальных единиц к самоуправлению, нуждается в децентрализации власти. Примером может послужить автономная территориальная единица Испании – Каталония.

Стоит выделить ценности, на обеспечение которых направлен принцип централизма. Это прежде всего сильная государственность, гарантии целостности территории, поддержание единства народов и защита общего интереса населения, рациональное управление. Но есть и негативные стороны централизации. В централизованном государстве имеет место сужение прав регионов, отсутствуют или слабо развито местное самоуправление, не допускается территориальная автономия или существенно ограничиваются ее права, государственная власть на местах проводиться через назначаемых центром чиновников, ущемляется принцип выборности как способ формирования органов власти на местах, развиты институты обязательных предписаний, контроля и ответственности, перерастающие в систему вмешательства в сферу местной жизни. Оценка плюсов и минусов будет сильно отличаться в зависимости от времени и места, а также наблюдателя.

Децентрализованная система управления имеет свои ценности, обеспечивающие демократические начала в осуществлении власти. Она способствует реализации различных форм народовластия на общегосударственном, региональном и местном уровнях управления через широкую самостоятельность субъектов в федеративном государстве, допущение территориальной автономии с большим или меньшими правами ее носителей, развитое местное самоуправление. Негативные стороны

децентрализации преодолеваются установлением её пределов. Следует обозначить такие минусы как: сепаратизм; власть национального меньшинства; расхождение целей и интересов с центром.

Ценности принципов централизма и децентрализма в организации власти диктуют необходимость взаимного дополнения и взаимного сдерживания соответствующих им процессов осуществления власти – централизации и децентрализации [3, с. 14–17].

2 Послание Президента РФ Федеральному Собранию

2.1 Правовая природа посланий

Послание Президента России Федеральному Собранию – ежегодное обращение Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Послание главы государства (президента, монарха) парламенту – исторически сложившаяся форма взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти.

В Российской Федерации норма об обращении главы государства с посланиями высшему законодательному органу впервые появилась в Законе РСФСР от 24 апреля 1991 года «О Президенте РСФСР», в соответствии с пунктом 3 статьи 5 которого Президент «…представляет не реже одного раза в год доклады Съезду народных депутатов РСФСР о выполнении принятых Съездом народных депутатов РСФСР и Верховным Советом РСФСР социально-экономических и иных программ, о положении в РСФСР, обращается с посланиями к народу РСФСР, Съезду народных депутатов РСФСР и Верховному Совету РСФСР. Съезд народных депутатов РСФСР большинством голосов от общего числа народных депутатов РСФСР вправе потребовать от Президента РСФСР внеочередного доклада» [18].

Б.Н. Ельцин до принятия действующей Конституции РФ несколько раз обращался с посланиями непосредственно к народу России, но эти послания имели другой смысл и не имели правовой основы. Можно сказать, что они выражали собой спрос на формализованный институт связи президента и общества, государства. В частности, 10 декабря 1992 года с трибуны VII Съезда народных депутатов РФ он обратился к гражданам с призывом сбора подписей за инициативу проведения референдума о доверии Президенту. 20 марта 1993 года он снова выступил на этот раз с телевизионным обращением к народу РФ, в котором сообщил о назначении на 25 апреля того

же года проведения всероссийского референдума, вошедшего затем в историю под названием «Да-да-нет-да».

После вступления в силу Конституции Российской Федерации 1993 года обращение главы государства с посланиями к парламенту приобрело характер ежегодной практики. Первое такое послание Президента Федеральному Собранию было озвучено 24 февраля 1994 года.

Обращение главы Российского государства с ежегодными посланиями парламенту прямо предусмотрено действующей Конституцией России. В соответствии с пунктом «е» ст. 84 Конституции Президент: «обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства».

С правовой точки зрения, президентское Послание не является нормативным правовым актом главы государства и не обладает юридической силой. Законами не предусмотрена также и форма реагирования Федерального Собрания на послания Президента [19].

По своей конституционной природе Послание не может рассматриваться как юридический документ Президента, поскольку Конституцией предусмотрено только два вида правовых актов главы государства – его указы и распоряжения. При этом Послание является значимым политическим и программным документом, адресованным, не только парламенту, но и всем другим органам власти в Российской Федерации, а также обществу в целом. Поэтому справедлива характеристика таких посланий как нормативно-политической формы деятельности главы государства [20].

Содержание и форма Послания в целом зависят от усмотрения Президента и какими-либо специальными правилами не регламентируются, не считая того, что Федеральным законом от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» установлено следующее требование: «Ежегодное послание Президента Российской Федерации, с которым он

обращается к Федеральному Собранию, содержит специальный раздел, посвященный анализу выполнения программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу и уточнению указанной программы с выделением задач на предстоящий год» (ч. 2 ст. 5) [21]. Однако на практике это требование не выполняется.

Палаты Федерального Собрания, Федеральные органы исполнительной власти, а также субъекты РФ по итогам заслушивания президентских посланий нередко принимают нормативные акты, направленные на реализацию озвученных в посланиях мероприятий.

2.2 История обращений Президентов РФ к Парламенту

Всего с 1994 года президентами Российской федерации было представлено 24 послания Федеральному собранию.

Существует традиция, согласно которой на оглашении послания обязательно присутствуют депутаты обеих палат Федерального Собрания и приглашенные. В Кремль также приглашают членов правительства, председателей Конституционного и Верховного судов, генпрокурора, председателя Центризбиркома, главу Счетной палаты, членов Государственного Совета, глав основных конфессий и представителей Общественной палаты России.

Первое Послание президента Российской Федерации Бориса Ельцина Федеральному Собранию «Об укреплении российского государства (основные направления внутренней и внешней политики)» было оглашено 24 февраля 1994 года. Послание было посвящено становлению правового государства, соблюдению Конституции и законов, защите прав граждан в демократическом обществе, целостности государства и региональной политике, развитию рыночной реформы. Одной из центральных была мысль президента об одинаковой неприемлемости в сфере экономики

как возвращения к временам советской плановой системы, так и продолжения неуправляемой «шокотерапии».

Ежегодное Послание президента РФ Бориса Ельцина Федеральному Собранию 16 февраля 1995 года «О действенности государственной власти в России». В Послании говорилось об обеспечении суверенитета, независимости и целостности России, экономическом потенциале страны, федерализме и местном самоуправлении, праве на применение государственной силы в чеченском кризисе, приоритетах внешней политики России, обеспечении прав и свобод граждан на всей территории страны, поддержке науки, культуры и образования, взаимоотношениях средств массовой информации и власти.

23 февраля 1996 года в ежегодном Послании, озаглавленном «Россия, за которую мы в ответе», президент РФ Борис Ельцин дал анализ итогов развития страны и российского общества. Глава государства отметил, что за четыре года реформ «предотвращен распад России, развеян призрак гражданской войны; заложены конституционные основы правового Российского государства; началось движение к созданию подлинного федеративного устройства государства, к обеспечению достойной роли России в мировом сообществе; заложены основы рыночной экономики. «Впервые в истории России масштабные преобразования осуществляются без подавления и уничтожения политических противников».

Послание президента Российской Федерации Бориса Ельцина Федеральному Собранию 6 марта 1997 года «Порядок во власти – порядок в стране». В Послании президент потребовал наведения порядка во власти и в стране в целом, но не диктаторского, а правового. Президент подчеркнул, что порядок в стране начинается с порядка во власти, первый и главный ресурс для этого в «энергичном завершении экономической, социальной и правовой реформ». Президент России признал, что высшее политическое руководство страны допускало ошибки в решении чеченских проблем, что

привело к большим человеческим жертвам и нанесло значительный экономический ущерб.

Ежегодное Послание президента РФ Бориса Ельцина Федеральному Собранию 17 февраля 1998 года было озаглавлено «Общими силами – к подъему России». Главный призыв президента – поднимать Россию общими силами всех ее регионов. Глава государства особо подчеркнул, что Россия должна быть не полем политических сражений, а полем гражданского единения и согласия, взаимодействия органов исполнительной и законодательной власти. В Послании президент большое внимание уделил экономическим проблемам государства. Перед правительством России президент поставил задачу ускорить разработку бюджета следующего года. Значительное внимание в Послании было уделено социальным проблемам: Борис Ельцин заострил внимание на проблемах здравоохранения, физического и нравственного состояния подрастающего поколения, культуры общества, нуждах армии.

Очередное ежегодное Послание президента России Бориса Ельцина Федеральному Собранию 30 марта 1999 года было озаглавлено «Россия на рубеже эпох». Свое выступление глава России впервые начал не с внутриполитических проблем, а с оценки ситуации в Югославии, отметив, что его выступление «проходит в столь драматичный момент», во время бомбовых ударов НАТО по Югославии. «Я делаю все для скорейшего прекращения вооруженных акций», – заверил президент. В то же время он подчеркнул, что Россия не позволит «втянуть себя» в военный конфликт. Основная же тема Послания президента – нынешнее положение в стране и перспективы ее развития. Борис Ельцин особо остановился на следующих вопросах: сохранение прав и свобод граждан, проведение честных и демократических выборов, недопущение криминала во власть, профессионализм будущего парламента, заинтересованность всех без исключения слоев общества в процветании России, необходимость сочетания в экономике плановых и рыночных методов хозяйствования. В

Послании президент призвал вернуться к вопросу о борьбе с разными привилегиями.

8 июля 2000 года новый президент России Владимир Путин выступил с ежегодным посланием Федеральному Собранию Российской Федерации, озаглавленным «Государство Россия. Путь к эффективному государству». В своем первом программном документе Владимир Путин заявил о необходимости превратить Россию в сильное, эффективное государство. Он четко обозначил основные угрозы российскому обществу: его физическое старение, вымирание и связанное с этим невосполнимое оскудение нации; проблемы экономики, ее все более увеличивающееся отставание от передовых стран Запада; угрозы российскому федеративному устройству, основные из которых – губернский сепаратизм, плохая управляемость на местах, отсутствие в государстве единой, эффективной вертикали власти, взаимодействия различных ее уровней; касаясь ситуации со СМИ, президент заявил, что свобода прессы была и останется основополагающим принципом российской демократии. В своем послании Путин затронул также ряд других важнейших тем, касающихся социальных проблем, власти, партийного строительства, внешней политики.

3 апреля 2001 года президент России Владимир Путин выступил со своим вторым ежегодным Посланием Федеральному Собранию, в котором подвел итоги проделанной работы со времени предыдущего Послания, обозначил широкий круг проблем во всех областях жизни российского общества, пути их решения, определил приоритеты развития государства на ближайший год. Основу же Послания составила социально-экономическая тематика. Владимир Путин в своем Послании подчеркнул необходимость возрождения такой системы управления страной, при которой будет четкое разделение полномочий между центром и регионами с одновременным уменьшением вмешательства государства в жизнь людей; необходимость принятия в России решительных мер для того, чтобы сделать прозрачной,

простой и предсказуемой юридическую систему, уменьшить арбиторское вмешательство со стороны государства и гарантировать права собственности.

18 апреля 2002 года президент РФ Владимир Путин в Мраморном зале Кремля представил Федеральному Собранию ежегодное Послание, основной лейтмотив которого – повышение конкурентоспособности России в мире. Основную часть Послания президент посвятил экономическим и социальным проблемам государства. Путин еще раз резко раскритиковал правительство за низкий прогноз темпов роста экономики. Правительству было поручено представить предложения по реструктуризации государственного аппарата. В Послании говорилось о продолжении военной реформы и переходе к профессиональной армии, завершении военной стадии операции в Чечне, продолжении административно-государственной реформы в России, борьбе с бедностью в стране и путях ее преодоления.

16 мая 2003 года президент РФ Владимир Путин выступил с ежегодным Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации в Мраморном зале Московского Кремля. Качественно новой задачей глава государства назвал то, что уже в обозримом будущем Россия должна прочно занять место среди действительно сильных, экономически передовых и влиятельных государств мира. Указав на несовершенство экономической и политической систем страны, Владимир Путин заявил о необходимости радикального сокращения функций госорганов. Президент назвал возможным формирование правительства с учетом результатов парламентских выборов. Путин также поставил задачу удвоить за 10 лет валовой внутренний продукт и достичь полной конвертируемости рубля. Глава государства пообещал довести до конца процесс политического урегулирования в Чечне. Путин заявил также, что в 2007 году должен быть завершен переход к формированию частей постоянной готовности на профессиональной основе, а с 2008 года срок службы в армии по призыву должен сократиться до 1 года.

26 мая 2004 года президент России Владимир Путин в пятый раз обратился с ежегодным Посланием Федеральному Собранию РФ. Президент РФ поставил задачи по развитию страны не только на год или на четыре ближайших года, но и на более отдаленную перспективу. На первое место – и по важности, и по весу – в тексте Послания президент вынес доступность жилья. Следующая задача, обозначенная в послании – модернизация здравоохранения. Третий ключевой раздел документа – развитие образования [6].

25 апреля 2005 года президент России Владимир Путин выступил с ежегодным Посланием Федеральному Собранию РФ. В начале своего выступления Владимир Путин дал оценку новейшей российской истории, а затем высказал свою позицию по многим важным вопросам – от коррупции чиновников до полномочий фискальных органов, от повышения зарплат бюджетников до привлечения инвестиций в экономику России. В качестве основной задачи президент обозначил построение эффективного государства в существующих границах и укрепление Российской Федерации [6].

10 мая 2006 года впервые на оглашение Послания президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ было приглашено руководство Общественной палаты РФ. Самой острой проблемой в России президент назвал демографическую. Путин обозначил пути решения этой проблемы: снижение смертности, эффективная миграционная политика и повышение рождаемости. В числе главных тем, связанных с безопасностью государства, которые отражены в ежегодном Послании, – готовность России противостоять внешней угрозе и терроризму, укрепление режима нераспространения ядерного оружия и проблемы вступления России во Всемирную торговую организацию. Говоря о состоянии российского общества, президент отметил низкий уровень доверия людей к власти и крупному бизнесу. Президент подтвердил, что и впредь власть будет стремиться одновременно и поднять престиж государственной службы, и поддерживать российский бизнес.

Послание президента РФ Владимира Путина 26 апреля 2007 года было посвящено плану комплексной модернизации России в XXI веке. В нем были четко обозначены национальные приоритеты – рост национального благосостояния и пенсионная реформа, построенная на принципах софинансирования, определены механизмы их реализации и источники финансирования. Была поднята тема духовного и культурного единства народа, тема патриотизма, любви к единому Отечеству. Президент особенно отметил необходимость ужесточения ответственности за экстремистские действия.

5 ноября 2008 года президент РФ Дмитрий Медведев обратился со своим первым Посланием к Федеральному Собранию. В своем обращении глава государства уделил внимание вопросам обороны и безопасности, принятию антикризисных мер, борьбе с коррупцией. Медведев также высказался за превращение России в один из ведущих мировых финансовых центров и предложил провести реформу политической системы России. Дмитрий Медведев выступил за увеличение срока полномочий президента и парламента с четырех до шести и пяти лет соответственно. Президент предложил гарантировать депутатские места партиям, набравшим на выборах от 5% до 7% голосов, отменить использование денежного залога на выборах всех уровней, обсудить возможность поэтапного снижения количества подписей избирателей. Дмитрий Медведев предложил, чтобы кандидатуры руководителей субъектов РФ представлялись только партиями, набравшими наибольшее число голосов на региональных выборах, Совет Федерации формировался только из избранных в региональный парламент граждан, а права Федерального Собрания были бы расширены с точки зрения наделения его контролем за исполнительной властью.

12 ноября 2009 года президент России Дмитрий Медведев обратился со вторым ежегодным Посланием Федеральному Собранию. Первую и большую часть Послания Дмитрий Медведев посвятил экономике, причем долгосрочным ее перспективам. Главная его мысль – структурные реформы

дальше откладывать нельзя. Дмитрий Медведев поднял ряд тем, непосредственно касающихся судебной системы страны. Особое внимание Медведев уделил проблеме борьбы с коррупцией и адекватного применения уголовного наказания. Президент предложил ввести регулярные отчеты губернаторов перед местными парламентами, определить критерии численности депутатов в региональных собраниях и навести порядок в досрочном голосовании на местных выборах [4].

30 ноября 2010 года президент РФ Дмитрий Медведев в Послании Федеральному Собранию отреагировал на самые острые и болезненные для российского общества вопросы, к которым он отнес взяточничество и махинации при госзакупках, волокиту чиновников при предоставлении государственных услуг. Одним из самых важных для бизнеса заявлений стало озвученное Медведевым решение о снижении на два года ставки страховых взносов для малого бизнеса, работающего в производственной и социальной сферах, до 26% вместо установленных 34%. Главным же приоритетом в экономике осталась модернизация.

Четвертое послание Дмитрия Медведева к парламенту было оглашено 22 декабря 2011 года. В своем послании президент России озвучил планы по масштабной реформе политической системы. Одно из главных предложений, озвученных президентом, – переход к прямым выборам руководителей субъектов РФ. Глава государства также сделал ряд предложений, касающихся изменения системы парламентских выборов и регистрации кандидатов в президенты. В частности, Медведев предложил отменить необходимость собирать подписи для участия в выборах в Госдуму и в региональные законодательные органы. Кроме того, глава государства назвал целесообразным изменение системы выборов в парламент и введение пропорционального представительства по 225 округам. Также Медведев предложил перейти к упрощенному порядку регистрации партий, расширить права партий в избиркомах. В послании президента была затронута и тема продолжения курса на децентрализацию власти и расширения прав регионов.

12 декабря 2012 года президент РФ Владимир Путин выступил с ежегодным посланием к Федеральному Собранию. Для Путина это послание стало девятым — в 2012 году он в третий раз занял пост главы государства, но впервые на шестилетний срок. По словам президента, Россия в течение четырех-пяти лет должна полностью обеспечить свою независимость по основным видам продовольствия, а затем стать крупнейшим в мире поставщиком продуктов питания. Глава государства также призвал в предстоящее десятилетие как минимум удвоить объем дорожного строительства и обеспечить транспортную связанность и единство всей российской территории. Путин призвал парламент поддержать ограничения для чиновников и политиков на собственность, счета и ценные бумаги за рубежом. В послании прозвучали задачи расширения среднего класса за счет квалифицированных бюджетников, создания инвестиционной карты России, ограничения массовой неквалифицированной миграции. В послании президент уделил особое внимание проблемам образования, оплаты труда бюджетников и демографии.

12 декабря 2013 года президент России Владимир Путин огласил ежегодное послание РФ Федеральному Собранию. В этом году Послание было оглашено в день двадцатилетия Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года всенародным голосованием. В своем послании Владимир Путин отметил основные направления внутренней и внешней политики страны. В ходе выступления Владимир Путин подтвердил курс на борьбу с офшоризацией отечественной экономики и подсказал правительству ряд конкретных жестких мер, которые, помогут от слов перейти к делу. Президент России затронул также вопросы реформы местного самоуправления, общественного контроля, банковского надзора, образования, межнационального мира и трудовых мигрантов и другие.

4 декабря 2014 года президент РФ Владимир Путин обратился с ежегодным посланием к Федеральному Собранию, в котором дал оценку международной и внутриполитической обстановки, социальной

и экономической сферы. Основными темами экономической части послания президента РФ Владимира Путина Федеральному собранию стали амнистия капитала и облегчение условий работы бизнеса, также президент довольно подробно остановился на вопросах расходования госсредств, на задачах образования, здравоохранения и подготовки кадров, на проблемах внешней политики.

3 декабря 2015 года президент России Владимир Путин выступил с ежегодным посланием Федеральному Собранию, в котором были озвучены вопросы безопасности и обороноспособности страны в условиях борьбы с международным терроризмом, темы экономического развития России и социальной поддержки ее граждан. Одна из главных новостей в социальной сфере – решение продлить заканчивающуюся в 2016 году программу материнского капитала еще как минимум на два года, в экономической – продление программы амнистии капитала на полгода. Путин также поручил создать агентство по технологическому развитию, пообещал поддержку таким отраслям, как строительство, машиностроение, автомобильная и легкая промышленность, призвал быть готовым к тому, что низкие цены на нефть и внешние ограничения могут затянуться надолго. В послании президент уделил большое внимание агропромышленному сектору, в частности, предложил сделать так, чтобы через пять лет страна могла без импорта обеспечить себя продуктами.

1 декабря 2016 года Владимир Путин обратился к Федеральному Собранию с ежегодным посланием, в котором затронул актуальные социальные и политические вопросы, отдельно выразив благодарность за единство и сплоченность россиян в сложных условиях. Президент также уделил особое внимание таким темам, как экономический рост, борьба с коррупцией, международные отношения, политика в сфере образования и здравоохранения. Первую часть послания президент посвятил внутрироссийским проблемам и задачам в социальной сфере. Вторая часть

его выступления была посвящена решению серьезных экономических вызовов, а завершающая – внешней политике страны [22].

1 марта 2018 года Владимир Путин выступил с посланием Федеральному собранию. В этом году мероприятие прошло в расширенном формате – впервые оно было перенесено из Георгиевского зала Кремля в помещение московского Манежа из-за количества приглашенных – и оказалось рекордным по длительности. В ежегодном докладе парламенту лидер государства коснулся широкого круга вопросов, посвященных экономике, социальным аспектам, а также внутренней и внешней политике. Кроме того, во время своего выступления президент представил сразу несколько новейших образцов отечественного вооружения.

3 Отражение основных форм организации управление Российской Федерацией в Посланиях Президентов РФ (контент-анализ текстов)

3.1 Теория и методика проведения контент анализа

Исторически появление контент-анализа было реакцией на возникшую потребность в создании объективных методов анализа текстов, результаты которых не зависели бы ни от личного исследователя, ни от того, где и когда эти исследования проводятся. То есть требовалось найти такие методы оценки текстом, которые не вызывали бы разногласий между исследователями и были воспроизводимы в любое время и в любом месте.

Контент-анализ изначально задумывался как строгий метод оценки текстов.

Одним из определений контент-анализа является следующее: «Контент-анализ – это методика выявления частоты появления в тексте определенных, интересующих исследователя характеристик, которая позволяет ему делать некоторые выводы относительно намерений создателя этого текста или возможных реакций адресата».

Когда в качестве наиболее объективной оценки текстом избрали частоту появления в нем различных характеристик, казалось, что оптимальное решение найдено. Вскоре стало понятно, что все не так просто. Если спросить двух экспертов посчитать, сколько раз, например, было упомянуто имя президента в конкретном номере конкретной газеты, то скорее всего их ответы совпадут. Причиной расхождений может стать лишь невнимательность при подсчете. Но вот если попросить этих же экспертов подсчитать в той же газете количество слов с негативной окраской, то результаты будут отличаться. Более того, один и тот же эксперт на одном и том же материале в разные моменты времени даст разные ответы. Причина в неоднозначности критериев. Эта проблема стоит настолько остро, что подлежит отдельному изучению. Существуют специальные методы оценки

надежности результатов ручного контент-анализа, когда можно доверять экспертам, а когда нельзя.

Характеристиками или элементами содержания, по отношению к которым применяется процедура подсчета могут быть отдельные слова, словосочетания, предложения, абзацы, тексты. При этом сами характеристики никогда не являются самоцелью. Они интересны лишь в той степени, в какой являются индикаторами происходящего во внеязыковой реальности. В этом заключается существование отличие контент-анализа от методов квантитативной лингвистики и статистического изучения языка.

В контент-анализе самым бедным по содержанию и в то же время самым фундаментальными являются простые оценки частот. Итогом оценки частот являются коэффициенты встречаемости нужного понятия в тексте. Высокую встречаемость можно трактовать, как высокую важность искомого понятия для автора. В проводимых в данной работе расчетах показателем важности понятия будет являться стремление коэффициента к значению единицы.

Отдельные слова как элементы содержания являются частным случаем того, сто в контент-анализе называется категорией. Категория (или кластер) – это множество слов, объединенных вместе по тому или иному признаку. Определение таких категорий (кластеров) значительно упрощает и делает понятнее процесс проведения расчетов. Сложности возникают из-за богатого возможностями выражения одного понятия разными словами, словосочетаниями или даже предложениями русского языка. Логической операцией, лежащей в основе создания категории, является определение через абстракцию. Вовсе не обязательно категория должна задаваться посредством заранее фиксированного списка слов. Иногда гораздо удобнее задать ее операционно.

Метод проведения контент-анализа в данной работе состоит из следующих этапов:

а) Поиск базового материала, а именно посланий Президентов РФ в официальных источниках. Таким источником стал официальный сайт президента.

б) Операционное составление словаря индикаторов, содержащих в себе смысл понятий «децентрализация» и «централизация».

в) Объединение индикаторов в категории (кластеры) на основании смысловой причастности к понятиям «децентрализация» и «централизация».

г) Деление каждого послания на условные страницы, содержащие в себе по 3500 символов. Это необходимо для приведения всех текстов разных годов и авторов к технически сравнимому состоянию.

д) Подсчет количества кластеров в каждом послании, по включенным в них индикаторам.

е) Вычисление коэффициентов встречаемости кластеров путем деления количества индикаторов из кластеров в послании на количество заранее определенных условных страниц.

ж) Сопоставление результатов из разных посланий и Президентов, подведение итогов.

3.2 Определение индикаторов для исследования

Теоретическое основание для определения индикаторов и выделение их в группы (кластеры) изложено в первой главе данной работы. Результатом этого этапа проведения контент-анализа стало формирование двух больших групп (кластеров) и одной подгруппы, входящей в первый кластер и не влияющей на результаты исследования, но важной для общего понимания проблемы централизации и децентрализации власти. Эта подгруппа объединяет в себе индикаторы, связанные с местным самоуправлением. Как известно, характеристика функционирования муниципального уровня власти напрямую влияет на общую оценку вертикальной децентрализации власти в государстве, поэтому эта подгруппа включена в общий кластер

«децентрализация». Для объяснения принадлежности некоторых индикаторов к понятию использованы поясняющие скобки.

Кластер «децентрализация» содержит в себе: Децентрализация; Местное самоуправление является важнейшим элементом любого демократического государства; Минимизации административного вмешательства; Самостоятельность; Субсидиарность; Федерализм; Пакет законопроектов о децентрализации; Переход к прямым выборам руководителей субъектов; Политика дифференцированного (в зависимости от условий) делегирования исполнительных функций субъектам Федерации; Приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным; Процесс передачи полномочий; Работа по разграничению сфер ведения; Развитые демократические процедуры; Разграничении предметов ведения и полномочий; Разграничения полномочий; Региональная самостоятельность; Создано децентрализованное государство; Увеличение объема полномочий региональных и местных властей; Федерализация страны; Федеративные отношения; Разделение властей; Прямые выборы региональных властей; Широкая передача властных полномочий в регионы.

Кластер «местное самоуправление» включает в себя: Дееспособность местного самоуправления; Право ставить вопросы делегирования полномочий с федерального уровня (на уровень субъекта/муниципалитета); Проблемы местного самоуправления; Поддержка гражданской активности на местах; Развитое местное самоуправление; Расширены компетенция местных органов власти; Роль регионов и муниципалитетов в решении задач; Укреплять института местного самоуправления; Устойчивые традиции местного самоуправления; Одним из признаков развитого гражданского общества является система институтов самоуправления.

Кластер «централизация» состоит из: Государственные органы, должностные лица не работают "в автоматическом режиме" (порок прежней системы); Укрепления единства власти и исполнительной вертикали; Сосредоточение в одних руках регулирующих, разрешительных

и контрольных функций; Жестко централизованное управление; Исполнительная вертикаль; Единство исполнительной вертикали; Усиление регулирующей и контрольной функции вместо сохраняющегося директивного управления; Унитаризм; Рецидивы унитаристского мышления; Государственное вмешательство; Без развитого гражданского общества государственная власть неизбежно приобретает деспотический, тоталитарный характер; Командный принцип осуществления власти; Культ государства; Не обречена на диктатуру.

3.3 Результаты анализа по индикаторам

При проведении контент-анализа было исследовано 530 условных страниц посланий, среди которых общее количество индикаторов по кластеру «децентрализация» составило 60 использований, а по кластеру «централизация» 15 использований. Значительная разница в количестве индикаторов обусловлена правовой реальностью функционирования Российской Федерации. Президент является гарантом конституции, которая, в свою очередь, декларирует и закрепляет ценности федерализма.

Первый президент Борис Николаевич Ельцин был настоящим реформатором всей системы государственной власти, да и в целом государственности России. Его деятельность сформировала фундамент нового государства в сложный, переходный от старой системы период. Это отражается и в расчетах. В каждом послании Б.Н. Ельцина поднималась тема распределения власти, его первое послание обладает самым большим коэффициентом по кластеру «децентрализация» среди всех, а именно 0,2432 (таблица 2). Средний уровень в его посланиях по «децентрализации» 0,1252; по «централизации» 0,0489. В целом, как и у всех последующих президентов, официальная позиция Бориса Николаевича к централизации отрицательная.

Таблица 2 – Послания Б.Н. Ельцина

Послания Б.Н. Ельцина	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
Страниц в послании	37	52	30	34	37	53
Кластер "Централизация"	2	2	2	2	0	4
Кластер "Децентрализация"	9	6	2	2	5	7
Коэф. "Централизация"	**0,0541**	**0,0385**	**0,0667**	**0,0588**	**0**	**0,0755**
Коэф. "Децентрализация"	**0,2432**	**0,1154**	**0,0667**	**0,0588**	**0,1351**	**0,1321**

Второй президент Владимир Владимирович Путин и его первые два срока были более консервативными по продолжению курса его предшественника. Явно виден спад к теме распределения власти, но только одно послание не содержало в себе упоминаний (таблица 3). Средний уровень в посланиях первых двух сроков по «децентрализации» 0,1544; по «централизации» 0,0179.

Таблица 3 – Послания В.В. Путина (1 и 2 срок)

Послания В.В. Путина	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Страниц в послании	12	14	13	14	12	12	15	19
Кластер "Централизация"	0	2	0	0	0	0	0	0
Кластер "Децентрализация"	2	2	5	0	2	1	2	3
Коэф. "Централизация"	**0**	**0,1429**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Коэф. "Децентрализация"	**0,1667**	**0,1429**	**0,3846**	**0**	**0,1667**	**0,0833**	**0,1333**	**0,1579**

Тенденция к сокращению внимания к кластеру «централизация» сохранилась у третьего президента Дмитрия Анатольевича Медведева, но в то же время не снижается актуальность кластера «децентрализация», что указывает на несовершенство и неопределенность системы государственного

управления (таблица 4). Средний уровень в его посланиях по «децентрализации» 0,1129; по «централизации» 0,0111.

Таблица 4 – Послания Д.А. Медведева

Послания Д.А. Медведева	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Страниц в послании	18	21	15	14	20
Кластер "Централизация"	1	0	0	0	0
Кластер "Децентрализация"	3	0	2	3	1
Коэф. "Централизация"	**0,0556**	**0**	**0**	**0**	**0**
Коэф. "Децентрализация"	**0,1667**	**0**	**0,1333**	**0,2143**	**0,05**

Результаты анализа посланий третьего президентского срока Владимира Владимировича Путина можно трактовать двояко. Совершенно точно можно сказать, что В.В. Путин не считает вопрос централизации и децентрализации на столько актуальным, как раньше. По сравнению с первым и вторым содержание темы в посланиях упало в разы (таблица 5). Средний уровень в его посланиях по «децентрализации» 0,0335; по «централизации» 0.

Таблица 5 – Послания В.В. Путина (3 срок)

Послания В.В. Путина	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2018**
Страниц в послании	17	14	14	16	27
Кластер "Централизация"	0	0	0	0	0
Кластер "Децентрализация"	1	0	1	0	1
Коэф. "Централизация"	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Коэф. "Децентрализация"	**0,0588**	**0**	**0,0714**	**0**	**0,037**

Можно ли сказать, что разница показателей одного президента в разные сроки связана с результатом оценивания им самим своей

деятельности? Однозначно нет, это связано с сложностями в оценке качественных показателей системы государственной власти. Велика роль субъективных оценок, как со стороны исследователя, так и со стороны самого президента. Вероятно, что В.В. Путин оценивает систему государственной власти в России сбалансированной и децентрализованной, поэтому в посланиях мало уделяет этой теме внимания.

Объективно и непредвзято оценить ситуацию позволяет сравнение результатов всех президентов и их посланий. На диаграмме указаны коэффициенты кластеров по посланиям, а также определена линия общей тенденции у Президентов (рисунок 1).

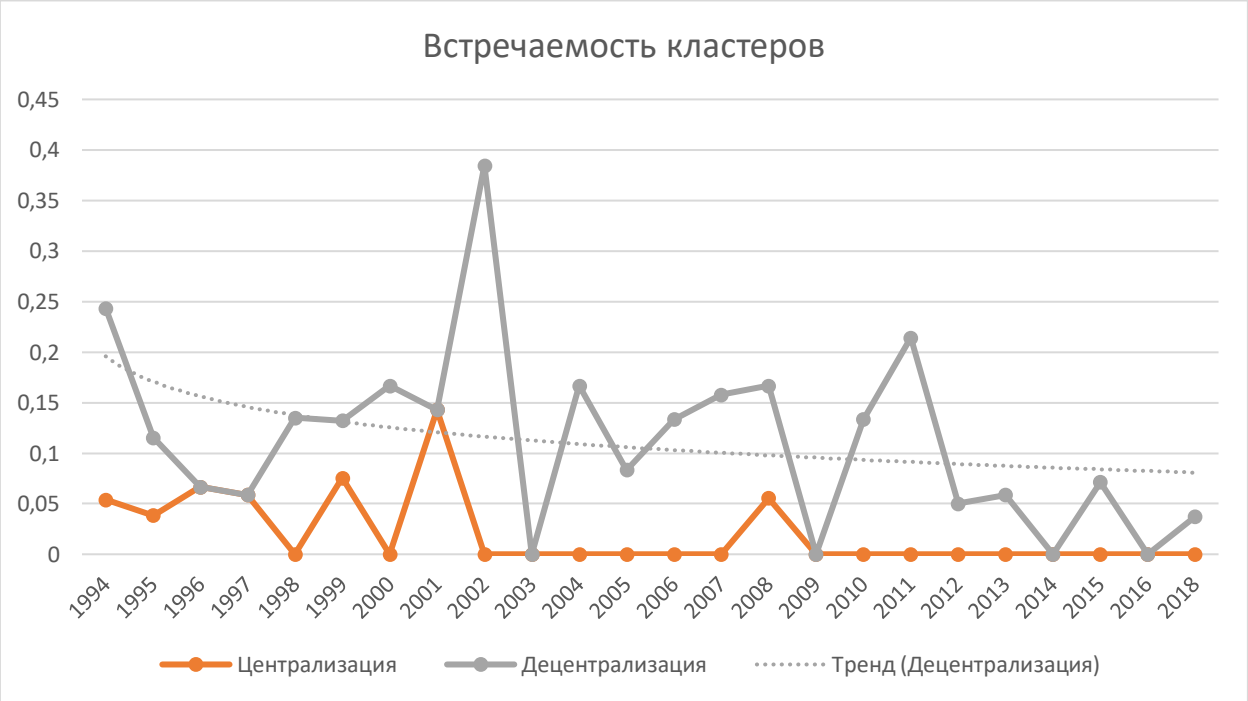

Рисунок 1 – Сравнение результатов

Сравнение коэффициентов из всех посланий указывает на устойчивый тренд к снижению важности исследуемой проблемы в официальной позиции глав государства. Это может указывать как на завершение формирования современной системы государственной власти, так и на последовательный поворот к ценностям старой системы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении данной работы необходимо выделить следующие основные моменты:

В современном демократическом обществе государственная власть базируется на совокупности таких основных принципов, как: разделения властей, подчиненности праву, безличности, предельности влияния на общество, легитимности. Большую роль играют формы и методы организации государственной власти, а также форма государственного устройства, от которой, во многом, зависит распределение власти в государстве.

Понятия «централизация» и «децентрализация» являются антонимами. Децентрализация рассматривается в связи с «централизмом» и в «противовес» ему как передача решения различных вопросов от центральных государственных органов в ведение органов субъектов федерации, органов местного самоуправления.

Послание Президента России Федеральному Собранию — ежегодное обращение Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Послание главы государства (президента, монарха) парламенту – исторически сложившаяся форма взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти. В Российской Федерации норма об обращении главы государства с посланиями высшему законодательному органу впервые появилась в Законе РСФСР от 24 апреля 1991 года. За все время существования института посланий президентами РФ было представлено 24 послания, каждое из них в той или иной мере обращало внимание на проблемы своего времени. Послания являются выражением официальной позиции главы государства и могут являться материалом для исследований.

Контент-анализ – это методика выявления частоты появления в тексте определенных, интересующих исследователя характеристик, которая

позволяет ему делать некоторые выводы относительно намерений создателя этого текста или возможных реакций адресата. Особенность этого метода заключается в минимальном уровне субъективности итогов анализа.

Контент-анализ посланий определил отношение каждого президента к теме централизации и децентрализации власти в России, а также позволил увидеть тенденцию. Сравнение всех посланий указало на устойчивый тренд к снижению важности проблемы в официальной позиции глав государства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1 Гомеров И.Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. М.: «Издательство ЮКЭА», 2002. 832 с.

2 Платон. Полное собрание сочинений в одном томе. М.: «АЛЬФА-КНИГА», 2016. 1311 с.

3 Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: матер. междунар. науч. конф. / под ред. С.А. Авакьяна. М.: «ТК Велби», 2006. 432 с.

4 Павловский В.В. Послание-2009 Президента РФ Д.А. Медведева: Планы, программы и реальность. М.: Книжный дом «ЛИБРИКОМ», 2011. 80 с.

5 Шалак В.И. Современный контент-анализ. М.: ОМЕГА-Л, 2009. 266 с.

6 Словарь текущей политики. Навигатор по Посланиям Президента РФ 2004-2005 гг. М.: «Европа», 2005. 144 с.

7 Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. 635 с.

8 Чиркин В.Е. Государствоведение. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юристъ, 2000. 384 с.

9 Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1993. 560 с.

10 Конституция СССР (принята 12 апреля 1978 г.) // Ведомости Верховного Совета Российской Федерации. 1978. № 15. Ст. 407.

11 Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации. URL: http://constitution.garant.ru/act/federative/170280/

12 Ляпин И.Ф. Перераспределение власти в суверенной России: закономерности роста или смена парадигмы // Современное право. 2009. № 5 (1). С. 20–25.

13 Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1997. 526 с.

14 Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. В 3 т. Т. 1. М.: Вече; Мир книги, 2001. 287 с.

15 Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. проф. С.А. Авакьян. М.: НОРМА; ИНФРА-М, 2000. 418 с.

16 Ляпин И.Ф. Децентрализация государственной власти: от понятийных интерпретаций к нетипичным трактовкам // Современное право. 2010. № 12 (1). С. 3–10.

17 Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / ред. Б.Н. Топорин. М., 2001. 376 с.

18 Закон РСФСР от 24.04.1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63/

19 Бобылёва К.Н. Полномочия президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти. М.: ГОУ ВПО «Московская государственная юридическая академия», 2007. 187 с.

20 Погорелко М.Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик // Научный эксперт. 2008. Вып. 5. С. 29–49.

21 Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». URL: http://base.garant.ru/1518908/

22 Ежегодные послания президента России Федеральному собранию // Официальный сайт РИА Новости. URL: https://ria.ru/spravka/20180301/1515068788.html