

УДК 32.01

*М.В. Данилов**

ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОВЕСТКИ ДНЯ В ПОСЛАНИЯХ ПРЕЗИДЕНТА ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РФ В 2000-е гг. И ПОЛИТИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

В статье рассматриваются процессы включения в политику ряда неполитических проблем в текстах Посланий Президента Федеральному Собранию РФ в 2000-е гг. Данные процессы интерпретируются как одно из проявлений политизации общественных отношений.

Ключевые слова: политизация, повестка дня, Послания Президента Федеральному Собранию РФ.

Политическая повестка – это концентрированное выражение наиболее значимых, самых острых проблем, которые стоят в тот или иной момент перед обществом. Политическая повестка – явление конкретно-историческое и динамичное. Набор актуальных политических тем постоянно меняется. Изменения в политической повестке дня кажутся на первый взгляд логичными, последовательными и плавными. На уровне обыденного политического сознания такие изменения вообще чаще всего остаются неотрефлексированными. Но на самом деле даже беглый анализ показывает, что актуальность одних проблем со временем нарастает, а других – снижается. Процессы политической актуализации тех или иных сторон социальной реальности можно назвать политизацией. Политизация представляет собой весьма эффективную технологию формирования политической повестки дня. Когда мы говорим о политизации как о технологии, мы подразумеваем, что имеет место сознательно направляемый и управляемый процесс привнесения в политическую сферу изначально неполитических вопросов.

Политизация как свойство политического означает, что сфера политики практически безгранична. Политическими могут стать вопросы экономики, культуры, этнических и конфессиональных отношений, технологического развития общества и научно-технического прогресса, права и администрирования и пр. Будучи помещенными в политическую среду, изначально неполитические проблемы не только приобретают новый статус, новый уровень общественного обсуждения, но, что интересует нас в

* © Данилов М.В., 2012

Данилов Михаил Викторович (super9999@yandex.ru), кафедра политических наук Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского, 410012, Российская Федерация, г. Саратов, ул. Астраханская, 83.

контексте данной работы, получают новые механизмы и инструменты своего решения. Эти инструменты и механизмы хорошо известны и связаны с полномочиями политической, а если точнее, государственной власти. В связи с этим становится понятным смысл политизации как технологии формирования политической повестки дня: придав проблемам политический статус, попытаться решить их политическими средствами ввиду неэффективности инструментария тех сфер, откуда «генетически» происходят проблемы.

Для иллюстрации и обоснования высказанных теоретических предположений проанализируем ежегодные послания Президента России Федеральному Собранию, которые были произнесены в 2000-е гг. Такие послания – это и есть, по сути, та самая политическая повестка дня. Это перечень тех проблем, которые, по признанию верховной власти, не могут быть решены традиционными, «штатными» методами. Чтобы их решить нужно придать им политический статус, политизировать. Рассмотрим динамику изменения перечня таких проблем.

На основании анализа всех путинских посланий Федеральному собранию нам удалось вычлениить десять сфер социальной жизни, проблемам из которых наиболее активно придавался статус политических. Это экономика, администрирование, состояние гражданского общества, социальная защита и пенсионное обеспечение, демографическая ситуация, культура и общественная нравственность, правопорядок, образование, здравоохранение, пробелы в законодательстве. При этом проблемы из каждой сферы политизировались крайне неравномерно. Постоянно самыми политизированными оказывались вопросы экономического развития страны. Активно политизировалась проблематика эффективности государственного администрирования и пробелов в законодательстве, однако интенсивность их политизации стала спадать к концу первого президентского срока В.В. Путина. Напротив, во второй президентский срок получили политическое звучание проблемы культуры и нравственности, образования и здравоохранения, а также вопросы армии и правопорядка.

Ограниченный объем статьи заставляет нас сконцентрировать внимание на отдельных аспектах президентских обращений к парламенту, которые имеют непосредственное отношение к процессу формирования политических ценностей власти и артикулированию определенного властного идеологического дискурса. К ним прежде всего относятся проблемы функционирования власти и администрирования. Остановимся подробнее на политизации этих вопросов. Уже в первом путинском послании 2000 г. [1] было обозначено как важнейший политический сюжет неэффективное государство. При этом неэффективность государственной бюрократии виделась в том, что происходил перехват государственных функций частными корпорациями и кланами, нарастала борьба мэров и глав муниципальных образований с руководителями регионов, а также в недостроенности и неразвитости федеративных отношений, в результате чего региональная самостоятельность часто трактовалась как санкция на дезинтеграцию государства. Президент комплекс этих проблем обозначил как «системный вызов государственному суверенитету и территориальной целостности». Естественно, что крайним примером нерешенных федеративных проблем тогда виделась ситуация в Чеченской республике. Мерами по решению данных проблем должны были стать реформа Совета Федерации и создание федеральных округов. Это, по мнению В.В. Путина, должно было повысить эффективность государственной власти.

В послании 2001 г. [2] вопросы функционирования власти и администрирования вновь оказались наиболее политизированными. Однако заметно сместились акценты. Главный упор был сделан на наведении порядка во властных структурах российских регионов, разграничении полномочий между центром и субъектами, а также политический статус получили проблемы неэффективности судебной власти, прокуратуры и

иных правоохранительных структур. Кроме того, в 2001 г. была впервые В.В. Путиным обозначена как политическая задача подготовки к проведению административной реформы, в ходе которой должны быть пересмотрены не только и не столько структура и штаты исполнительных органов власти, но главным образом — их функции.

Послания 2002 и 2003 гг. [3] похожи по тематике. Вновь политизировались те же вопросы, что и годом ранее. Это может свидетельствовать как о масштабности и сложности выявленных проблем, так и о неповоротливости политической власти в их своевременном решении. В.В. Путин вновь говорил о громоздком, неповоротливом, неэффективном государственном аппарате, о том, что его функции не приспособлены для решения стратегических задач. Особо Президент подчеркнул политический статус борьбы с коррупцией, для чего требуется оптимизация судебной системы в стране. Не потеряли своего политического звучания и вопросы разграничения полномочий между федеральными и региональными властями. Реформирование системы местного самоуправления было заявлено как важнейшая задача политической власти на ближайшее время.

Начиная с 2004 г. [4] интенсивность политизации проблем государственного администрирования заметно снижается. В центре политического обсуждения оказываются проблемы более частного характера, такие как бюджетная реформа и переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами (2004 г.), работа налоговых и таможенных органов и укрупнение субъектов федерации (2005 г. [5]), коррупция (2006 г. [6])

С приходом на президентский пост Д.А. Медведева доминирование проблем администрирования и функционирования власти продолжилось. Критике подвергся государственный аппарат как таковой, чья неэффективность, по всей видимости, не преодолена, несмотря на целую серию административных реформ, которые проводились все последние годы. Причина, по которой вопросы перестройки государственного механизма должны решаться политическими способами, состоит в том, что неэффективное чиновничество влечет за собой ряд других фундаментальных проблем: коррупцию, правовой нигилизм, неэффективность экономических и политических институтов. Традиционно тема коррупции стала уже «постоянным пунктом программы» практически всех президентских посланий. Меры, которые предложил принять в этой связи Д.А. Медведев в своем послании в 2008 г. [7], касаются изменения сроков legislatures органов власти. Однако в послании 2008 г. поднято и несколько оригинальных проблем в этом плане: до сих пор, по мнению президента, не найдена схема оптимального размещения по стране территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, а также необходима новая система формирования кадрового резерва, которая позволит привлечь в органы государственного, муниципального управления, в бизнес наиболее талантливых, творчески мыслящих и профессиональных людей.

Президентское послание 2009 г. [8] было в значительной степени посвящено проблемам модернизации. Не обошел президент Д.А. Медведев стороной вопрос и о модернизации государства. Одним из основных направлений подобной модернизации государства как системы административных учреждений стал курс на внедрение элементов так называемого «электронного правительства». Это расширение доступа к государственным услугам через электронные каналы связи. В послании запланировано, что в течение двух лет в электронной форме будут доступны более 60 государственных услуг, внедрены электронные карты социального и медицинского страхования. Все это, по замыслу президента, должно не только облегчить повседневную жизнь граждан, но и стать одним из механизмов противодействия коррупции. Важнейшей темой в послании 2009 г. стала модернизация политической системы в партийной части и в области совершенствования региональных законодательных собраний.

Отдельно необходимо сказать о том, что доля политизированных проблем функционирования власти и администрирования оказалась самой значительной в первом и особенно во втором послании Д.А. Медведева. Это кардинально отличается от тенденции, которая наметилась в ходе второго президентского срока В.В. Путина. Можно предположить, что Д.А. Медведев как свежизбранный президент имел некую «индальгенцию» на политизацию властно-административных проблем, в то время как В.В. Путину политизировать их было технологически невыгодно, так как это означало бы его неэффективность как лидера государства. Мы, конечно, далеки от мысли, что в работе государственного аппарата при В.В. Путине были решены все проблемы и он достиг своего оптимального состояния. Скорее, имело место сознательное переключение политического внимания с государственно-бюрократических проблем на вопросы экономического и социального плана. Новый президент должен был показать, что основные проблемы общества проистекают из неэффективности власти, и в дальнейших посланиях мы видим продолжение этой темы. Можно предположить, что доля политизированных проблем администрирования будет в последующие годы снижаться, уступая место другим сферам общественной жизни.

Подводя итог рассмотренным материалам, можно предположить, что политизация представляет собой процесс перевода социальных отношений из режима подчиненности традициям в режим подчиненности властным интересам. Социальные отношения, функционирующие в режиме подчиненности традициям, представляют собой «обычную» человеческую практику. При этом «обычай» здесь мы понимаем расширительно, включая в него и юридически закрепленные нормы. Важным является то, что при решении вопросов сохраняют силу и эффективность традиционные, привычные механизмы, отработанные в предыдущие временные этапы. Такие механизмы действуют в экономике, культуре, межгрупповых отношениях, быту, праве, администрировании. Режим подчиненности властным отношениям предполагает, с одной стороны, заинтересованность политических акторов в общественных ресурсах, с другой стороны, использование властно-политических механизмов для достижения неполитических целей. Наличие «политизации» как свойства политического означает, что и сама «политика», политическая сфера, круг политических проблем – явление конкретно-историческое. Политизация выполняет важнейшую общественную функцию – позволяет политике и политикам оставаться актуальными и адекватными обществу.

Библиографический список

1. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 8 июля 2000 года. URL: archive.kremlin.ru/appears/2000/07/08/0000_type63372type63374type82634_28782.shtml (дата обращения: 31.05.2011).
2. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 3 апреля 2001 года. URL: archive.kremlin.ru/appears/2001/04/03/0000_type63372type63374type82634_28514.shtml (дата обращения: 31.05.2011).
3. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 18 апреля 2002 года. URL: archive.kremlin.ru/appears/2002/04/18/0001_type63372type63374type82634_28876.shtml (дата обращения: 31.05.2011); Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 16 мая 2003 года. URL: archive.kremlin.ru/appears/2003/05/16/1259_type63372type63374type82634_44623.shtml (дата обращения: 31.05.2011).
4. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 26 мая 2004 года. URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2004/05/26/0003_type63372type63374type82634_71501.shtml (дата обращения: 31.05.2011).

*Формирование политической повестки дня в Посланиях Президента Федеральному
Собранию РФ в 2000-е гг. и политизация общественных отношений в России 23*

5. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 25 апреля 2005 года.
URL: archive.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223_type63372type63374type82634_87049.shtml
(дата обращения: 31.05.2011).

6. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 10 мая 2006 года. URL:
http://archive.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372type63374type82634_105546.shtml
(дата обращения: 31.05.2011).

7. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 5 ноября 2008 года.
URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/1968> (дата обращения: 31.05.2011).

8. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 12 ноября 2009 года.
URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979> (дата обращения: 31.05.2011).

*M.V. Danilov**

**THE FORMATION OF POLITICAL AGENDA IN THE PRESIDENTIAL ADDRESS
TO THE FEDERAL ASSEMBLY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE
2000-ies AND THE POLITICIZATION OF PUBLIC RELATIONS IN RUSSIA**

The article considers the processes of inclusion in the policy of non-political issues in the texts of the Presidential Address to the Federal Assembly of the Russian Federation in the 2000-ies. These processes are interpreted as manifestations of the politicization of public relations.

Key words: politicization, agenda, Presidential Address to the Federal Assembly of the Russian Federation.

* *Danilov Mihail Viktorovich* (super9999@yandex.ru), the Dept. of Political Sciences, Saratov State University, Saratov, 410012, Russian Federation.