

УДК 342.511.7+342.515

**В.И. Кузнецов**

(г. Москва)

## ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО КУРСА ПРЕЗИДЕНТА Б.Н. ЕЛЬЦИНА В ПОСЛАНИЯХ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РФ (1994–1999 ГГ.) И ПРОБЛЕМЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

*Аннотация.* Исследуется процесс формирования и реализации политического курса первого Президента России Б.Н. Ельцина, агрегированного в его ежегодных посланиях к Федеральному Собранию Российской Федерации 1994–1999 гг. Анализируется специфика и основной лейтмотив Посланий, обусловленные историческим периодом; реализация политических задач, озвученных в посланиях; проблемы воплощения в жизнь заявленного курса. Сделан вывод о существовании в политическом курсе пробелов: отсутствие планомерности, реализуемости, контроля над достижением стратегических целей. Вместе с тем отмечена преемственность в основных темах и поднимаемых в посланиях проблемах президента Б.Н. Ельцина, ушедшего с поста, и В.В. Путина, вступающего в должность.

*Ключевые слова:* послание Президента, обращения к Федеральному Собранию РФ, первый Президент России, Б.Н. Ельцин, политический курс, лейтмотив послания.

**V. Kuznetsov**

(Moscow)

## FORMATION OF PRESIDENT B.N. YELTSIN'S POLITICAL POLICY IN THE MESSAGES TO THE FEDERAL ASSEMBLY OF THE RUSSIAN FEDERATION (FOR THE PERIOD 1994–1999) AND THE PROBLEMS OF ITS REALIZATION.

*Abstract.* The article studies the formation and implementation of B.N. Yeltsin's policy, the first President of Russia. This political policy was aggregated in his annual addresses to the Federal Assembly of the Russian Federation in the period of 1994–1999. The specific character and the main leitmotif of the messages conditioned by the historical period are analyzed; as well as the realization of the political objectives, voiced in the addresses and the problems of realization of the announced course. It is concluded that there were some gaps in that political policy: the lack of planning, feasibility, control over the achievement of strategic objectives. However, there was certain continuity of the main themes and issues raised in President B.N. Yeltsin's addresses when resigning, and V.V. Putin's when assuming office.

*Key words:* message of the President, addresses to the Federal Assembly, first President of Russia, B.N. Yeltsin, political policy, leitmotif of the message.

После принятия Конституции Российской Федерации 1993 г., установившей правила процесса выработки политического курса в России и существенно усилившей статус Президента Российской Федерации, послания Федеральному Собранию Российской Федерации как документы стратегического характера стали играть важную роль в политическом процессе страны. В сложившейся в стране конституционной модели нашли отражение не только роль Президента как арбитра в системе высших органов государства, но и его значение как государственного лидера, осуществляющего политическое руководство и определяющего политический курс развития страны, фактически руководящего исполнительной властью. Послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации стали действенным инструментом влияния Президента на формирование политической повестки и политического курса развития страны. Именно в данном ежегодном обращении к парламенту и всему высшему «политическому классу» страны, а также народу Президент России максимально комплексно и ясно излагает свое понимание экономической, социальной, политической ситуации в стране, называет задачи, стоящие перед государством, и пути их решения.

В Посланиях первого Президента России Федеральному Собранию Б.Н. Ельцина выражен политический курс развития страны таким, каким его видит Президент и его ближайшее окружение, то есть фактически политический курс, проводимый главой государства в период его президентства. Послания Б.Н. Ельцина имели свою специфику, связанную с особенностями того переходного исторического периода, в котором оказалась страна в 1990-е гг. Данная специфика заключалась в необходимости одновременного реформирования основополагающих сфер общественной жизни и государственного управления: политического устройства, экономической и судебной системы, социальной сферы (пенсионная реформа, медицина, образование, армия, территориальное реформирование и многое другое). Эти Послания несут на себе отпечаток сложного периода, переживаемого Россией. Как выразился сам Президент, «приняв первую в своей истории демократическую Конституцию, Россия не начала жизнь «с чистого листа». С нами – весь груз прошлого» [5, Послание от 16.02.1995 г.]. Главными факторами, определяющими проблематику и преемственность посланий, были проводимые общественные, политические и экономические преобразования; формирование, в сущности, новой организации государственной власти, а также сопутствующие этому процессу социальные противоречия, конфликты, трудности. Преобладающее место в посланиях было отведено именно государственному строительству, путям укрепления и совершенствования государственного аппарата и решению текущих

социально-экономических проблем. Главной идеей в посланиях проходит мысль о необходимости взаимодействия всех государственных органов, сотрудничества властей, координации и объединения усилий государственных и общественных институтов России в рамках реализации политического курса, направленного на решения стоящих перед страной проблем. К ключевым словам и выражениям выступлений Б.Н. Ельцина, описывающим особенности внутренней политики, можно отнести следующие: демократия, радикальные реформы, права и свободы человека, кризис, курс, устойчивость в экономике, законность [2].

За два президентских срока Б.Н. Ельцин озвучил шесть обращений к Федеральному Собранию. Воспользовавшись одним из методов получения интересующей политической информации, связанного с изучением документов как материальных носителей такой информации, а именно методом контент-анализа, представляющего собой количественный подход к анализу больших массивов документов и позволяющего перевести текстовую или иную документальную информацию на язык цифр [1, с. 19], удалось установить, что из всех президентских Посланий (с 1994 г. по настоящее время), Послания первого Президента России оказались самыми масштабными как по количеству слов, так и по охвату затронутых в них тем (рис.1).



Это объясняется двумя причинами, во-первых, уже названная нами специфика исторического периода, связанная с необходимостью затронуть в президентских посланиях одновременно все основополагающие сферы общественной жизни и государственного управления. Во-вторых, существовавший порядок разработки посланий в период президентства Ельцина частично повторял советскую модель создания политических текстов для Генеральных Секретарей ЦК КПСС. Методы работы над текстами были

<sup>1</sup> Подсчитано автором статьи по тестам Посланий Федеральному Собранию 1994–2013 гг. [5].

вполне научны – создавались рабочие группы, в состав которых входили профессиональные социологи, политологи, спичрайтеры, привлекались специалисты в определенных областях (экономисты, юристы и т. д.), проводились мозговые штурмы, проговаривались идеи, кристаллизовался замысел посланий [3, с. 243]. На финальной части над итоговым текстом работало 6–7 человек [3]. Работа продолжалась около 4–5 месяцев. С приходом к власти второго Президента России В.В. Путина послание Президента Федеральному Собранию уменьшилось в объеме в три раза. Послания Путина стали более четкими и практическими, чем были у Ельцина [4].

Впервые с посланием к Федеральному Собранию Президент РФ обратился 24 февраля 1994 г. Основной лейтмотив первого послания Б.Н. Ельцина отражен в названии документа: «*Об укреплении Российского государства...*». Установив наиболее часто повторяемые слова-понятия, можно наглядно продемонстрировать тематическую структуру Послания 1994 г. (табл. 1).

Таблица 1

Квантитативный анализ президентского Послания 1994 г.\*

Слово	Кол-во повторений	Слово	Кол-во повторений
России	104	человека	22
власти	76	закон	20
Федерации	68	экономической	19
государства	59	управления	18
органов	38	жизни	18
реформы	37	регионов	17
политики	32	укрепление	17
общества	30	культуры	17
прав	28	образования	16
безопасности	24	сотрудничества	16
системы	24	интересов	16
страны	24	Конституция	16
развития	24	населения	16
граждан	23	национальных	15

\* Подсчитано автором статьи по тексту Послания от 24.02.1994 г. [5]

По наиболее употребляемым в тексте послания 1994 г. словам-понятиям видно, что доминирующей темой посланий была *сфера укрепления государства*: России, власти, Федерации, государства органов, реформы, политики, страны, развития; *права и свободы личности*: общества, прав, безопасности, граждан, человека, закон. Другой наиболее значимой темой в 1994 г. была тема *демократизации*, формирования гражданского общества, правового государства, включающая такие слова-понятия, как: государство, реформы, политики, общества, прав, граждан, человека, закон.

Периферийными вопросами в обращении Ельцина были слова: *регионов, культуры, образования, национальных, субъектов, вооруженных, самоуправления, социальной*. Поднимаемые в Послании 1994 г. общественные проблемы, а также курс на их решение в различных областях государственной политики можно продемонстрировать словами и образуемыми ими словосочетаниями: *социальные проблемы, проблемы самоуправления, правовые проблемы, сферы образования и культуры, управление в экономической сфере*. Президент видит решение этих проблем в действиях: *управления, укрепление, развития, политики* и т. д. Необходимо отметить, что в первом своем обращении Президент успел высказаться по самому широкому кругу вопросов, по наиболее острым проблемам того времени. Политическая повестка первого обращения к Федеральному Собранию задала тон последующим ельцинским повесткам, выраженным в очередных его посланиях, определив тем самым его политический курс.

Начиная со второго Послания «О действенности государственной власти в России» прослеживается зарождающаяся тенденция преемственности президентских обращений Федеральному Собранию. Одни общественные проблемы выпадают из «поля зрения» Президента, другие снова выносятся в качестве политической повестки, подкрепляются новыми механизмами их реализации, ставятся новые задачи и т. д. Во втором обращении Б.Н. Ельцин дает оценку степени реализации намеченных в предыдущем послании мер, отмечая положительные и отрицательные аспекты реализации ранее поставленных задач, а также указываются перспективы дальнейшего развития тех или иных направлений государственной политики. И если в первом послании были сформулированы наиболее важные, общественно значимые цели по широкому кругу вопросов, то во втором обращении после оценки пройденного за год пути акцент делается уже на проблеме достижения этих целей. Степень реализации намеченного курса, по мнению Президента, «зависит от действенности государственных институтов, от их способности находить своевременные и правильные ответы на самые острые вопросы общественного развития в рамках права» [5, Послание от 16.02.1995 г.], таким образом, лейтмотивом второго президентского послания становится *действенность государственной власти в России*.

Проведенный анализ президентских Посланий Б.Н. Ельцина 1994–1999 гг. позволил выявить механизм формирования определенного политического курса Президента и его реализации. Так, в ельцинских обращениях к Федеральному Собранию была выявлена закономерность повторения основных направлений политического курса (перечень общественных проблем, конкретных задач по их решению, необходимых политико-управленческих решений и других мероприятий по претворению намеченного политического курса в жизнь). Президенту приходится неоднократно возвращаться к одним и тем же темам своих ежегодных обращений Федеральному Собранию: наведение порядка в законодательной (правотворческой) деятельности парламента, принятие всех необходимых в стране законов, решение проблемы с собираемостью налогов, несогласованность в работе бюрократического аппарата исполнительной власти, формирование судебной власти и ее правовых подоснов, борьба с разгулом криминала, решение экономических проблем, избавление от бедности, снижение инфляции и многое другое. Перетекая из одного документа в другой, в совокупности с данными о реализации намеченного политического курса нерешенные за год проблемы, подкрепленные новыми способами их решения, возвращались в систему в качестве нового «входа», образуя тем самым политико-управленческий цикл, носящий «круговой» характер. Таким образом, формировался определенный политический курс Президента России на среднесрочную перспективу, а по некоторым направлениям государственной политики и на весь период его легислатуры.

В третьем Послании 1996 г. «Россия, за которую мы в ответе» содержался анализ предварительных итогов первого президентского срока Б.Н. Ельцина. Президент дал собственную оценку реализации политического курса, сформулированного в посланиях предыдущих лет, огласив перечень проблем, по которым государственным аппаратом не было предпринято необходимых для их решения действий и мер: «Практика несвоевременной выплаты заработной платы и пенсий, <...> признанная в прошлогоднем Послании нетерпимой, продолжается в массовых масштабах <...>. Не удалось справиться с кризисом механизма государственного управления. В работе Правительства, всех органов государственной власти есть крупные недостатки: низкая исполнительская дисциплина, влияние групповых и корпоративных интересов в ущерб интересам страны» [5, Послание от 23.02.1996 г.]. Так и не реализована аграрная реформа, плохо собираются налоги и таможенные пошлины, не заработала система управления собственностью, принадлежащей государству, «из десяти обязательных конституционных законов принято только три», – констатирует Ельцин [5, Послание от 23.02.1996 г.].

Поскольку заявленный Президентом в ежегодном Послании политический курс должен был быть осуществлен, т. е. претворен в жизнь, для чего требовалось принятие ряда решений и программ, в президентских посланиях перечислялись конкретные действия и документы, которые необходимо было принять органам законодательной и исполнительной власти для реализации политического курса. О необходимости тех или иных решений и действий для воплощения стратегического курса говорится в каждом ежегодном обращении. При этом нередко Президент прямо дает категоричные указания: «надо», «должен», «нужно». Так, в послании 1994 г. слово «необходимо» и производные от него слова были употреблены 80 раз, «нужно» – 19, «надо» – 24 раза, слова «должен», «должно» и производные – 104 раза. В наглядной форме количество повторений указанных императивных слов в ельцинских Посланиях 1994–1999 гг. представлены в таблице 2.

Таблица 2

Квантитативный анализ президентских Посланий Б.Н. Ельцина 1994–1999 гг.\*

Слово	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
	Количество повторений					
<b>необходимо</b>	80	61	11	78	70	64
<b>нужно</b>	19	17	6	10	16	20
<b>надо</b>	24	22	15	10	28	35
<b>должен/должно</b>	104	74	21	95	89	93

\*Подсчитано автором статьи по текстам Посланий Федеральному Собранию 1994–1999 гг. [5]

Однако встает вопрос, имеют ли озвученные в послании Президента заявления, предложения и требования обязательную силу для органов законодательной и исполнительной власти. В первом послании Федеральному Собранию 1994 г. Президентом Е.Б. Ельциным была дана собственная оценка юридической силы своих посланий: «... В Послании заявлен политический курс главы государства. Президент не вторгается в компетенцию ни одного из федеральных органов государственной власти. В то же время содержащиеся в Послании политические, экономические и социальные ориентиры становятся основой для оценки деятельности всех органов государственной власти <...>» и далее: «Послание – не директива, но и не

набор благих пожеланий. Президент обладает достаточными конституционными возможностями воздействия на положение дел» [5, Послание от 24.02.1994 г.]. В Послании 1997 г., основной лейтмотив которого выражен в самом его названии «Порядок во власти – порядок в стране», Президент назвал ежегодные послания «документами, обязательными для исполнительной власти и задающими ориентиры для деятельности иных ветвей власти» [5, Послание от 06.03.1997 г.]. Стоит отметить, что ставя задачу перед Федеральным Собранием и Правительством России в отношении исполнительной власти, Президент использует жесткие императивные формулировки: «Правительство должно.., Правительству необходимо.., поручаю Правительству», а в отношении законодательной власти диспозитивные: Федеральному Собранию необходимо как можно быстрее принять..., Федеральному Собранию следует приложить все усилия, чтобы принять...» [5, Послание от 06.03.1997 г.]. Такие словесные конструкции, по нашему мнению, соответствуют конституционному разграничению полномочий органов государственной власти, политико-правовому статусу Правительства с его зависимостью от Президента, и принципу независимости и самостоятельности законодательной власти в лице Федерального Собрания Российской Федерации.

Однако на практике существовала проблема исполнения президентских посланий, контроля над их реализацией – далеко не все, о чем в них говорилось, воспринималось и реализовывалось громоздким, неповоротливым государственным аппаратом исполнительной власти, а вносимые Президентом или по его поручению Правительством законопроекты, направленные на реализацию послания, не всегда рассматривались депутатами Государственной думы в первоочередном порядке, о чем неоднократно с критикой заявлялось в ельцинских посланиях: «Ежемесячная программа законопроектной работы в среднем не выполняется Государственной Думой и наполовину. Депутаты нередко «вхолостую» тратят рабочее время, а, следовательно, и средства налогоплательщиков, фактически на обслуживание собственного политического рейтинга и даже на обсуждение законов, противоречащих Конституции. Законодательная деятельность подменяется псевдоактивностью, ведутся бесконечные дискуссии по общеполитическим проблемам <...>. В результате многие федеральные конституционные законы и федеральные законы, предусмотренные Конституцией, до сих пор не приняты» [5, Послание от 30.03.1999 г.]. Причина заключалась в противоборстве двух политических сил: в лице Президента и Правительства России, приверженных рыночным реформам, с одной стороны, и оппозирующей им Государственной думы второго созыва (1995–1999 гг.) с другой



стороны, в которой большинство составляли левые силы<sup>2</sup>. Между сторонами велась политическая борьба.

В начале политической практики ежегодного обращения Президента к Федеральному Собранию с 1994 до 1997 г. не существовало четкого механизма контроля за реализацией послания, а значит и сформулированного в нем политического курса. Такой механизм впервые был заложен в послании «Порядок во власти – порядок в стране» 1997 г., в котором были введены в практику меры, призванные обеспечить выполнение задач, поставленных в послании: после оглашения послания Президент стал готовить указ, регламентирующий осуществление предусмотренных в послании основных мер [6]; Правительство России должно было ежеквартально отчитываться перед Президентом о выполнении послания на текущий год с указанием результатов работы по направлениям, обозначенным в послании. Вводился президентский контроль над подготовкой проекта федерального бюджета на очередной год в целях обеспечения соответствия проекта бюджета социально-политическим приоритетам, определяемым главой государства в очередном послании. Администрации Президента Российской Федерации поручалось анализировать действия региональных властей по выполнению задач, поставленных в послании.

Благодаря этим мерам послания Президента получили юридический механизм претворения в жизнь, а также механизм контроля и оценки результативности и эффективности принимаемых мер. С этого времени стал складываться механизм контроля и оценки политического курса: органы исполнительной власти, в соответствии со своей компетенцией ответственные за реализацию мероприятий, указанных в послании, информируют Правительство России о ходе выполнения всего комплекса мер по реализации положений послания. Правительство России на основе анализа и обобщения полученной информации, представляет Президенту отчет о ходе реализации Послания. Документ подлежит рассмотрению в Контрольном управлении Администрации Президента РФ. Оценка результатов с точки зрения эффективности принятых решений позволяло Президенту как инициатору политического курса вовремя провести коррекцию движения системы к искомым целям, либо отказаться от политического курса. Нерешенные общественные проблемы снова выносились Президентом на публичную повестку в его очередном ежегодном послании. Тем самым данные о реализации политического курса возвращались в систему в качестве нового «входа», образуя, таким образом, «контур обратной связи», и снова подвергались обработке, «круговорот» цикла выходил на новый виток.

<sup>2</sup> Фракция КПРФ, Аграрная депутатская группа, депутатская группа Народовластие, представляющие коммунистическую идеологию, обладали порядка 210–220 голосами, что позволяло им практически всегда иметь в парламенте стратегическое преимущество

Проведенный анализ всех президентских обращений Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию России и практика их реализации позволяет говорить о том, что намеченный в посланиях политический курс развития страны постоянно крайне медленно и инертно реализовывался: по большей части предлагаемые в послании мероприятия не выполнялись. В связи с этим по большинству направлений политический курс реализован не был. Контроль за достижением стратегических целей не осуществлялся в должной мере. Не выполненные задачи отходили на второй план и уступали место новым. Законопроекты, создаваемые в целях реализации президентских посланий, из-за противоборства политических сил, не всегда рассматривались Федеральным Собранием в первоочередном порядке. Громоздкий и неэффективный государственный аппарат, низкая исполнительская дисциплина, частая смена кабинета министров – характерные черты периода президентства Б.Н. Ельцина – негативно сказались на способности государственного механизма генерировать необходимые управленческие решения и осуществлять их.

Давая оценку государственной политике и политическому курсу Б.Н. Ельцина, необходимо отметить, что в них существовала масса пробелов, отсутствовали качества, характерные для такого уровня политики: обоснованность, планомерность, реализуемость (не потенциальная, а реальная возможность претворения намеченного политического курса в жизнь). В последнем послании Б.Н. Ельцина «Россия на рубеже эпох» Президент дает собственную негативную оценку результатам политического курса за период его правления. В документе отмечается, что подавляющее большинство задач, поставленных в предыдущих посланиях, не были выполнены: «реализация заложенных в них идей шла не всегда гладко. Неполно выбирались приоритеты. Отсутствовала координация деятельности ветвей власти. Слабым был спрос с ответственных должностных лиц» [5, Послание от 30.03.1999 г.].

Вместе с тем, существенном фактом ельцинской практики президентских посланий стало то, что в его обращениях парламенту России были поставлены стратегические задачи, сформулированы актуальные идеи, во многом предопределившие содержание некоторой части политического курса следующего Президента Российской Федерации В.В. Путина. Среди таких направлений государственной политики: укрепление государственной власти, административная реформа, выстраивание властных внутрифедеративных отношений, упорядочивание законодательной деятельности, ужесточение исполнительской дисциплины, повышение благосостояния граждан, конкурентоспособность страны. Эти темы выступлений Б.Н. Ельцина стали частотными и в речах следующего Президента России В.В. Путина.

## Литература и источники

### Литература:

1. *Абрамов А.В.* 12 лекций по политологии: учебное пособие для бакалавров. М.: ИИУ МГОУ, 2013. 260 с.
2. *Гаврилова М.В.* Некоторые черты речевого портрета президента первого Президента России Б.Н. Ельцина // Политическая лингвистика. 2012. № 4(42). С. 17–22.
3. *Колесников А.* Спичрайтеры: Хроника профессии, сочинявшей и изменявшей мир. М., 2007. 318 с.
4. *Федорченко Л.В.* Спичрайтинг как форма политического консалтинга в современной России // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «История и политические науки». 2012. № 2. С. 155–161.

### Источники:

5. Перечень ежегодных Посланий и Бюджетных Посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации [Электронный ресурс] // «Консультант Плюс»: [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_99072/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99072/) (дата обращения: 05.06.2014).
6. Указ Президента РФ от 03.04.1997 № 278 «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране. (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 1997. 10 апреля.