

Политические процессы и практики

ЗУБОВ Вадим Владиславович – кандидат исторических наук, доцент департамента политологии факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве РФ (125993, Россия, г. Москва, Ленинградский пр-кт, 49; zubov305@yandex.ru)

ПОЛИТИЧЕСКОЕ И ЮРИДИЧЕСКОЕ В ФЕНОМЕНЕ ПОСЛАНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ В РАЗРЕЗЕ 2011–2021 гг.

Аннотация. В статье проводится детальный разбор правового и политического аспектов послания Президента РФ Федеральному собранию. На основании толкования Конституции РФ раскрывается правовая сторона президентского послания. На базе анализа посланий Президента 2011–2021 гг. обозначается политический контекст обращения главы государства к членам парламента. В заключение делается вывод о большей значимости политического аспекта президентского послания в сравнении с правовым разрезом.

Ключевые слова: послание Президента РФ, Конституция, Федеральное собрание, депутаты Государственной думы, члены Совета Федерации

Практика отечественной политики с уверенностью показывает, что такое явление, как послание Президента Российской Федерации, являющегося гарантом Конституции и обладающего особым политико-правовым статусом, выходящим за рамки принятого деления власти на три ветви [Кутафин 2014: 315–321], двум палатам Федерального собрания – Государственной думе и Совету Федерации – является одним из значимых событий в государственной жизни. Отмечается, что в рамках относительно небольшого по продолжительности выступления глава государства не только подводит итоги прошедшего года, выявляя достоинства и недостатки работы властного аппарата, но и обозначает основные моменты внутренней и внешней политики настоящего, а также, кроме всего прочего, очерчивает контуры будущего, что в совокупности определяет устоявшийся за последние 20 лет формат данного мероприятия [Никулин 2018: 37]. Можно сказать, что в своем послании гарант Конституции предлагает обществу своего рода национальную идею на предстоящий год, основываясь в т.ч. на опыте ближайшего прошлого [Федякин 2017: 77]. Как заметил зарубежный исследователь Фэй Цзюньхуэй, «послание – это особая форма политической коммуникации, обладающая огромным влиянием на общественное сознание и политические взгляды людей» [Цзюньхуэй 2018: 43].

Объективную важность послания Президента РФ Федеральному собранию переоценить трудно. Далеко не всегда исследователи задумываются о том, что анализируемый феномен является не только общественно-политическим, но и правовым. В этой связи считаем важным рассмотреть послание Президента РФ двум палатам парламента с различных сторон, что позволит осмыслить данное явление во всем его многообразии. При этом стоит отметить, что поскольку данный вопрос является отчасти политическим, то настаивать на объективном и беспристрастном рассмотрении послания Президента РФ верхней и нижней палатам Федерального собрания не приходится.

Учитывая вышеуказанную невозможность обеспечить полностью объективный анализ, необходимо выявить основные положения, которые наблюдались в посланиях Президента РФ с 2011 по 2021 г. с учетом их содержания в рамках существовавшего контекста.

Рассматривая юридическую сторону феномена послания Президента РФ Федеральному собранию, необходимо отметить, что данное явление относится к числу закрепленных конституционно направлений деятельности Президента РФ. В пункте «е» ст. 84 Конституции РФ в редакции от 21 июля 2014 г. говорилось, что Президент Российской Федерации обращается к Федеральному собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства¹. Кроме того, в п. 3 ст. 100 Основного закона России в той же редакции содержалась норма, что палаты парламента могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств². Само слово «послание» употреблялось в тексте Конституции РФ в редакции 2014 г. дважды. В связи с принятием в 2020 г. новой редакции Конституции, которая была одобрена в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г., правовое положение посланий Президента РФ палатам Федерального собрания практически не претерпело никаких изменений. Единственное отличие состоит в том, что с 2020 г. Государственная дума и Совет Федерации могут собираться совместно только для заслушивания посланий Президента РФ, о чем сказано в обновленном п. 3 ст. 100 Основного закона³. На основании анализа двух представленных правовых норм Конституции РФ можно сделать несколько важных выводов. Во-первых, обращение Президента с посланием к Федеральному собранию является конституционной обязанностью первого. Следовательно, президент не может проигнорировать данное обязательство и воздержаться от выступления перед парламентом. Этим послание Президента принципиально отличается от ставших привычными в российской политике «прямой линии президента» и общения главы государства с представителями средств массовой информации. Данные форматы взаимодействия президента с гражданским обществом, действительно, являются устоявшимися. Тем не менее поддержание данных форматов или отказ от них являются безусловной прерогативой главы государства, что не относится к проведению послания: вне зависимости от собственного желания президент обязан выступать с ним каждый год. Вместе с тем Основной закон не устанавливает сроки в пределах года, в течение которых гарант Конституции обязан обратиться к парламенту. Это значит, что президент может выступить как в начале года, так и в самом конце. Выбор даты послания зависит исключительно от каких-либо представлений президента о целесообразности оглашения послания в тот или иной день. Во-вторых, Конституция устанавливает предельно общие требования к содержанию послания, которые, несмотря на некую размытость, должны быть соблюдены. Речь в послании должна идти об анализе положения в стране, а также об основных направлениях политики внутри государства и на международной арене. Впрочем, помимо рассматриваемых сторон, президент уполномочен затронуть и иную тематику, о чем говорит отсутствие дополнительных предписывающих и запрещающих норм. В-третьих, послание адресовано в первую очередь Федеральному собранию. Это означает, что, по крайней мере с формально-юридической точки зрения, конечными адресатами обращения главы государства являются сенаторы и депутаты Государственной думы, которые вправе собираться для

¹ Конституция Российской Федерации с внесенными поправками от 21.07.2014 г. — *Собрание законодательства РФ*. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

² Там же.

³ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. Доступ: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (проверено 10.05.2021).

заслушивания послания вместе. Однако в действительности, обращаясь к парламентариям, президент не может автоматически не обращаться ко всем гражданам страны. Поскольку члены Федерального собрания, как явствует из устоявшихся представлений, являются представителями всего населения России, то обращение к ним не может миновать весь многонациональный народ страны. Если говорить о формате проведения послания Президента, то стоит заметить, что совместное заслушивание обращения главы государства депутатами Государственной думы и сенаторами РФ не является конституционной обязанностью. Это значит, что возможно такое проведение послания, при котором президент отдельно обращается к депутатам Государственной думы, а отдельно — к сенаторам. Кроме того, важно отметить, что участниками рассматриваемого мероприятия нередко являются не только установленные конституционно адресаты. К гостям послания относятся также руководители органов исполнительной власти, главы субъектов РФ, руководители крупных компаний страны, представители ведущих конфессий, общественные деятели, доверенные лица президента РФ. Участие иных не заявленных в отечественной Конституции лиц не является при этом нарушением Основного закона, поскольку жесткого требования об участии в мероприятии исключительно федеральных парламентариев нигде не содержится.

Следовательно, на основании вышесказанного можно выделить основные компоненты послания гаранта Конституции РФ Федеральному собранию как правового феномена. Данный формат является для президента обязательным, в Основном законе представлены предельно общие предписания к содержанию послания, а требования к порядку проведения послания можно считать довольно мягкими.

Если говорить о политической стороне послания Президента Российской Федерации парламенту, то стоит иметь в виду, что послание — это официальное видение главой государства существующего положения внутри страны, отношений России с другими странами, а также представления президента касательно возможных перспектив развития внутренней и внешней политики. Это набор тех оценочных суждений гаранта Конституции, которые могут стать определяющими для общества и государства, если президент в действительности пользуется поддержкой со стороны населения. Предметное рассмотрение указанного вопроса предполагается осуществить путем выборочного анализа наиболее значимых блоков посланий за рассматриваемый период, т.е. с 2011 по 2021 г. включительно.

2011 год. Президент констатировал возвращение экономики к докризисным показателям развития. Президент обратил внимание на увеличение средней продолжительности жизни, усиление интенсивности в деятельности некоммерческих организаций, реформирование судебной системы в сторону гуманизации. По мнению Д.А. Медведева, важным итогом последних 18 лет является принятие России в ВТО. Кроме того, было озвучено предложение о прямых выборах глав субъектов РФ¹.

2012 год. Патриотизм и гражданская ответственность объявлены «консолидирующей базой» политики. Суверенитет страны в XXI в. понимался В.В. Путиным как достаточность собственных ресурсов России. Президент выразил желание поддерживать институты, исповедующие так называемые традиционные ценности. Общественные запросы общества к государству

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011. — *Российская газета*. № 290. 23.12.2011.

были поняты президентом как обеспечение гражданских прав, установление справедливости, борьба с неравенством, снижение уровня насилия¹.

2013 год. Президент обозначил задачу обеспечения системой обязательного медицинского страхования государственных гарантий оказания медицинской помощи. В.В. Путин предложил программу «Жилье для российской семьи», которая, по его замыслу, должна обеспечить население страны доступным жильем. Кроме того, Президент обратил внимание на необходимость создания на Дальнем Востоке и в Восточной Сибири «территорий опережающего экономического развития»².

2014 год. Глава государства обратил внимание на особую значимость «исторического воссоединения» Крыма и Севастополя с Россией. Было заявлено намерение не сворачивать отношения с Европой и Соединенными Штатами и при этом констатировалась значимость потенциала России как Азиатско-Тихоокеанского региона. По мнению Путина, граждане стали более ответственными и конструктивными при взаимодействии с властью³.

2015 год. Президент высказал обеспокоенность тенденцией усиления международного терроризма. Путин призвал все политические силы сплотиться ради одной общей ценности – России. Особое внимание глава государства уделил декриминализации ряда положений уголовного закона и преюдиции, согласно которой повторное совершение декриминализованного проступка должно расцениваться уже как преступление. Кроме того, Путин поручил завершить программу импортозамещения к 2020 г., полностью обеспечив внутренний рынок российской продовольственной продукцией⁴.

2016 год. Глава государства сделал заключение о повышении авторитета законодательной власти. Путин призвал обеспечить поддержку волонтерских и благотворительных движений. Проектом общенационального значения было объявлено строительство Крымского моста⁵.

2018 год. Приоритетами были объявлены достаток семей и материальное благополучие населения. Для пространственного развития городов и населенных пунктов президент предложил удвоить расходы на данные цели в 2 раза в течение 6 предстоящих лет. Также Путин заявил о нереализованной задаче увеличения инвестиций в российскую экономику, которая, кроме того, должна постепенно разгосударствляться⁶.

2019 год. Данное послание, кроме социально-экономического блока, затрагивало вопрос суверенитета, а именно содержало вывод о невозможности существования России (в отличие от значительного числа иных стран) в качестве государства, обладающего ограниченным суверенитетом⁷.

2020 год. Путин обратил внимание на низкий суммарный коэффициент рождаемости, который составил 1,5, что, по его мнению, является малым для

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012. – *Российская газета*. № 287. 13.12.2012.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013. – *Российская газета*. № 282. 13.12.2013.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014. – *Российская газета*. № 278. 05.12.2014.

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015. – *Российская газета*. № 275. 04.12.2015.

⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016. – *Парламентская газета*. № 45. 02–08.12.2016.

⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018. – *Российская газета*. № 46. 02.03.2018.

⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019. – *Российская газета*. № 38. 21.02.2019.

России. Для преодоления обозначенной негативной тенденции президент предложил выплачивать материнский капитал уже при рождении первенца. В сфере здравоохранения был констатирован запуск с июля 2020 г. программы совершенствования первичного звена, а также была поставлена задача обеспечения к 2024 г. всех уровней здравоохранения квалифицированными кадрами. Однако основным вопросом повестки послания Президента 2020 г. стало предложение о принятии Конституции РФ в новой редакции с учетом изменения обстановки в стране¹.

2021 год. Президент высоко оценил усилия граждан, общества и государства по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции. Главными были названы обеспечение роста реальных доходов граждан и борьба с бедностью. Путин пообещал поддержку бизнесу в деле экологической модернизации предприятий. Также президент выразил обеспокоенность недружественными акциями в адрес России со стороны иных акторов международной политики².

Необходимо отметить, что спектр названных выше акторов международной политики в контексте новых тенденций мировой политики в значительной степени расширился за счет негосударственных акторов, негативно воздействующих на наиболее актуальные для международного сообщества сферы, в т.ч. сферу экологии, давление (со стороны данных акторов) в которой, в свою очередь, оказывает негативное влияние на экономическую и политическую системы, существующие в части государств (в т.ч. в России) [Шатилов 2019: 73], что, как видится, потребует дополнительных усилий от российской государственной власти.

При этом, как представляется, давление негосударственных акторов в информационном пространстве (в т.ч. посредством сетевых сообществ), направленное на «чувствительные» для России регионы (субъекты федерации), а именно Республику Крым, город федерального значения Севастополь [Пырма 2020: 72], регионы Северного Кавказа и Поволжья, может обусловить рост социально-экономической и социально-политической напряженности в стране.

В отношении Республики Крым и Севастополя особенно важно учитывать их окончательное вовлечение в российскую общественно-политическую реальность и, соответственно, отпадение фактора пророссийской ориентации в общественно-политической реальности иного государства (Украины) [Брега 2020: 88]. Как видится, указанный фактор предполагал симпатии большинства жителей Крыма к российской государственности без реализации со стороны России социальных и иных обязательств, возлагавшихся на Украину как на государство-суверен до событий 2014 г., что в настоящее время обуславливает роль Крыма в качестве площадки для сравнения российской и украинской моделей общественного и государственного развития и предусматривает противопоставление последних исходя из логики информационной войны.

На основе анализа вышеприведенных обзоров посланий Президента РФ Федеральному собранию нетрудно сделать вывод, что обращение главы государства отличается, с одной стороны, стабильностью, а с другой — изменчивостью. Стабильность выражается в том, что в нем из года в год рассматриваются базовые сферы внутренней политики — здравоохранение, образование, поддержка регионов, повышение благосостояния населения и увеличение продолжительности жизни. Изменчивость состоит в учете президентом актуаль-

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020. — *Российская газета*. № 7. 16.01.2020.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021. — *Российская газета*. № 87. 22.04.2021.

ных событий внутренней и внешней политики, которые так или иначе влияют на общие тенденции функционирования государства.

В заключение отметим, что двойственность феномена послания Президента РФ Федеральному собранию все-таки позволяет выделить основополагающий фактор, которым является политическая сторона президентского послания. И хотя само мероприятие является конституционно закрепленным, большее значение имеет то политическое влияние, которое содержащиеся в послании положения оказывают на общество и государство.

Список литературы

Брега А.В. 2020. Политико-правовые аспекты вхождения Крымского полуострова в состав Российской Федерации: между легальностью и легитимностью. — *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. № 1. С. 84-89.

Кутафин О.Е. 2014. *Глава государства*: монография. М.: Проспект. 560 с.

Никулин С.О. 2018. Модель политического развития России в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (2000–2003). — *Этносоциум и межнациональная культура*. № 5(119). С. 36-47.

Пырма Р.В. 2020. Структура сетевых сообществ социальных медиа в информационном потоке внешнего давления на Крым. — *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. № 4. С. 65-72.

Федякин А.В. 2017. Национальные интересы и приоритеты внешней политики России в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию: 2000–2007 гг. — *Вестник Российской нации*. № 1(53). С. 56-78.

Цзюньхуэй Ф. 2018. Политическая метафора в посланиях Президента РФ и ее функции. — *Инновации в науке*. № 6(82). С. 42-45.

Шатилов А.Б. 2019. Экология и политика: деструктивные аспекты идеологии экологизма и деятельности экологических организаций. — *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. № 4(40). С. 70-77.

ZUBOV Vadim Vladislavovich, *Cand.Sci. (Hist.)*, Associate Professor of the Department of Political Science, Faculty of Social Sciences and Mass Communications, Financial University under the Government of the Russian Federation (49 Leningradsky Ave, GSP-3, Moscow, Russia, 125993; zubov305@yandex.ru)

POLITICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE MESSAGE OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION TO THE FEDERAL ASSEMBLY IN THE CONTEXT OF 2011–2021

Abstract. The article considers the Annual Presidential Address to the two chambers of the Federal Assembly – the State Duma and the Federation Council. The author thinks that this phenomenon is one of the most significant events in our state life. He stresses that researchers do not always think that the analyzed phenomenon is not only socio-political, but it is also legal one. In this regard, the author attempts to consider the Annual Presidential Address to the Federal Assembly from different sides. He tries to identify the main provisions observed in the Presidential Addresses from 2011 to 2021. Meanwhile, a complimentary or negative assessment of the President of the Russian Federation in his message remains aside of this review. As a legal phenomenon, this format is mandatory for the President, the Russian Constitution contains extremely general instructions for the content of the message, and the requirements for the procedure for delivering the message can be considered rather flexible. From the political side, the author concludes that the address of the head of state is distinguished, on the one hand, by stability, and, on the other hand, by variability. Stability is expressed in the fact that from year to year it examines the basic spheres of domestic policy: health care, education, support for the regions, improving the well-being of the population and increasing life expectancy. The changes are happened due to President's taking into

account of the current events of domestic and foreign policy, which affect the general trends in the functioning of the state. In conclusion, the author decides that the duality of the phenomenon of the Presidential Address to the Federal Assembly still allows us to single out the fundamental factor, which is the political side of the presidential message. Moreover, although the event is constitutionalized, the political influence is more important if it is contained in the message and have an impact on society and the state.

Keywords: Presidential Address to the Federal Assembly, Constitution, Federal Assembly, deputies of State Duma, senators of Russian Federation

КУКОНКОВ Павел Иванович — кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Приволжского филиала ФНИСЦ РАН (603000, Россия, г. Нижний Новгород, Холодный пер., 4; kukonkov_pavel@rambler.ru)

УСТИНКИН Сергей Васильевич — доктор исторических наук, профессор; директор Приволжского филиала ФНИСЦ РАН (603000, Россия, г. Нижний Новгород, Холодный пер., 4); начальник международной междисциплинарной научно-исследовательской лаборатории изучения мировых и региональных социально-политических процессов; научный руководитель Высшей школы международных отношений и мировой политики Нижегородского государственного лингвистического университета им. Н.А. Добролюбова (603950, Россия, г. Нижний Новгород, ул. Минина, 31а; sv.ustinkin@gmail.com)

МОРОЗОВА Наталья Михайловна — кандидат политических наук, доцент кафедры международных отношений и мировых политических процессов, младший научный сотрудник международной междисциплинарной научно-исследовательской лаборатории изучения мировых и региональных социально-политических процессов Нижегородского государственного лингвистического университета им. Н.А. Добролюбова (603155, Россия, г. Нижний Новгород, ул. Минина, 31а); заместитель директора Приволжского филиала ФНИСЦ РАН (603000, Россия, г. Нижний Новгород, Холодный пер., 4; 4379037@gmail.com)

ВЛИЯНИЕ УСЛОВИЙ ТРУДА НА РОСТ НАПРЯЖЕННОСТИ В СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ (на примере ПФО)

Аннотация. В статье исследуются факторы, способствующие росту напряжений в сфере труда в Приволжском федеральном округе (ПФО). Процессы возникновения и усиления напряжений в сфере труда в ПФО анализируются на основании данных федеральной и региональной статистики. Неудовлетворенность условиями труда у работников рассматривается в качестве одного из ключевых факторов роста напряженности в трудовом коллективе. Авторы обосновывают идею, что предпринимаемые в настоящее время шаги по оптимизации напряжений, основанные на одностороннем видении ситуации сторонами трудовых отношений, нередко приобретают раздражающий характер и ведут к усилению напряжений в этой сфере.

Ключевые слова: сфера труда, трудовые отношения, напряжения в сфере труда, факторы напряжений, удовлетворенность работой, неформальная занятость, неполная занятость

Актуальность и острота проблемы усиления напряжений в сфере труда связана с комплексом противоречий, возникающих в результате недовольства субъектов трудовых отношений, и перерастанием их в более широкую плоскость социальных взаимодействий. Это чревато в целом повышением