

Политология. Международные отношения

УДК 321.02

С.С. Лушанкин

КАТЕГОРИЯ «ПОВЕСТКА ДНЯ» В СТРУКТУРЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА: ПОНЯТИЕ «ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОВЕСТКИ ДНЯ» И МОДЕЛИ ЕЁ ФОРМИРОВАНИЯ

Представлен анализ взаимосвязей между процессом формирования политической повестки дня и возможным уровнем доступа актора к участию в политике. Дана характеристика категории «повестка дня» и определены формы существования понятия «повестка дня». В работе проведен краткий анализ развития этого понятия: от теории «установления повестки дня» до современного понимания понятия «политической повестки дня». Произведено обоснование самодостаточности понятия «политическая повестка дня», проиллюстрировано наличие ключевых различий между различными частными формами повестки дня. Дана характеристика процесса формирования политической повестки дня и роли участников политики в ней. Предполагается, что существенное влияние на политический процесс оказывают факторы культуры и способности к коммуникации. Следуя философу Ю. Хабермасу, он предполагает, что политико-коммуникативное действие в наибольшей степени позволяет создать идеальную модель коммуникации. В такой модели политика не существует вне публичного обсуждения, а доступ к нему открыт для максимального количества участников. В то же время автор отмечает наличие противоречия между моделью формирования политической повестки дня на основе политико-коммуникативного действия и существующей реальностью. Отмечается, что реализации такой модели препятствует наличие существенных ограничений, что процесс формирования политической повестки дня сталкивается с существованием ограничения участия акторов, определяются его формы. На основе проведенного анализа, утверждается, что процесс формирования политической повестки дня содержит в себе существенное противоречие.

Ключевые слова: политическая повестка дня, политический процесс, публичная политика, политико-коммуникативное действие, политическая власть, политизация.

Введение

Современная политика представляет собой сложный многоуровневый процесс принятия решений в отношении множества различных проблем. В данном процессе задействуется значительное количество акторов, взаимодействующих между собой по различным, не всегда связанным каналам. Число таких акторов может быть достаточно большим, при этом многие из них принимают участие в политическом процессе лишь эпизодически, добиваясь своих частных целей. Необходимо учитывать, что решение какого-либо вопроса обеспечено лишь ограниченным количеством ресурсов и требует задействования подходящих институтов.

Приняв во внимание названное выше, следует отметить, что в таких условиях особое значение принимает проблема участия акторов в формировании актуальной повестки дня (при этом, степень актуальности может дифференцироваться в соответствии с изменением уровней решения проблемы, сферы деятельности и т.д.). Повестка дня представляет особенный интерес в виду того, что имеет исключительную значимость для достаточно больших групп людей, либо целых государств. Она включает широкий круг вопросов от глобально-стратегических до исключительно локальных. При этом можно сказать, что не существует какой бы то ни было единой и полной повестки дня. Она находится в форме, ограниченной институциональной средой её формирования. Так, современности присущи медиа повестка, общественная повестка, личностная повестка, правовая повестка и т.д. В этой связи политическая повестка дня представляет собой отдельное явление современного мира, существующее в институциональном поле, определённом сферой политики.

Ограниченность ресурсов и высокая конкуренция делает борьбу акторов за право формировать повестку дня особенно острой и яркой. Особую значимость приобретает тот момент, что каждый актор не только стремится формировать политическую повестку дня, но и предпочел бы представить в её качестве собственное видение проблем. Таким образом, политика приобретает свойство не столько борьбы акторов, сколько борьбы повесток, которые они представляют.

Политическая повестка всегда публична. Она озвучивается в предвыборных программах и лозунгах политических партий, выступлениях первых лиц, официальных обращениях, опубликованных документах и т. д.

С точки зрения исследования представляет интерес развитие понятия «политическая повестка дня», изучение институционального наполнения феномена, границ, в которых он существует, моделей и уровней. Особую значимость представляет исследование механизмов и моделей взаимодействия акторов и субъектов политики в отношении формирования политической повестки дня. Лучшее понимание этого процесса возможно позволит в будущем выработать устойчивые механизмы мирного взаимодействия акторов, позволит предотвратить нарушение работы политических институтов.

Теоретические основания

Теоретическим основанием для написания статьи выступили работы ряда отечественных и зарубежных авторов, посвященные исследованию политической повестки дня, публичной политики и политического процесса. Сюда следует отнести следующих авторов: Г. Лассуэла [24], М. Говлета и М. Рамеша [4], У. Дана [21], Дж. Андерсона [15], Р. Келли и Д. Паламбо [23], Дж. Мангейма и Р. Рича [26], Б.Хогвуда и Б. Ганна [22], Э. Даунса [20], Р. Кобба и Ч. Элдера [19], Ф. Баумгартнера и Б. Джонса [16-18], А.А. Дегтярева [5], А.А. Казакова [6], А.И. Соловьева [8; 9], Е.Б. Шестопаля [13], Л.Н. Тимофеевой [10].

Кроме того, значительное влияние на написание данной статьи оказали работы таких известных авторов как: Ю. Хабермас [11; 12], К. Шмитт [14], Х. Арендт [1].

Метод

Статья написана на основе проведенного структурно-функционального анализа, что реализовалось в исследовании структурных компонентов политического процесса. Работа посвящена анализу взаимосвязей между процессом формирования политической повестки дня и возможным уровнем доступа актора к участию в политике.

Результаты

В современной политической науке категория «повестка дня» является устоявшейся и широко используемой. Данная категория вошла в научный оборот в XX в., когда вследствие изучения политических эффектов массовой коммуникации исследователи выявили существование определённого круга проблем, так или иначе затрагивающих интересы людей.

Интерес к категории «повестки дня» рос по мере того как сменялись научные парадигмы в исследовании массовой коммуникации. Доминировавшие в первой половине XXв. представления о всеисильности пропаганды сменились идеями о минимальном эффекте прямого краткосрочного воздействия, так как оно оказалось не в силах изменить устоявшиеся стереотипы и установки массового сознания.

В 1970–1980-х гг. складывается современная исследовательская парадигма, согласно которой приоритетным стало изучение приоритетов массового сознания. На основе данной парадигмы разрабатывается концепция «установления повестки дня». Впервые она была представлена в статье М. Маккомбза и Д. Шоу [27. С. 67-90], где авторы продемонстрировали наличие четкой взаимосвязи между кругом проблем, формируемых СМИ и аудиторией, ориентирующейся в соответствии с желаниями СМИ. СМИ не могли указывать людям, о чем им думать, но, формируя мнение о приоритетных вопросах, имели возможность подтолкнуть людей в нужное направление, чем и пользовались [7]. Конечно, концепция «установления повестки дня» позволяла разрабатывать инструменты для управления обществом путем навязывания ему собственной воли, что не могло оказаться вне внимания практикующих политиков. Но в то же время интерес к категории «повестка дня» привел науку к бурному накоплению знания (а, особенно, накоплению эмпирического опыта) и вызвал необходимость его тщательной классификации.

Концепция «установления повестки дня» послужила фактором, потребовавшим расширить понимание «повестки дня». Следуя её положению, можно сделать вывод о том, что пресса и СМИ не отражают действительность объективно: они «фильтруют» информацию и на выходе формируют нужное им же представление о событии, не позволяя реципиенту принимать независимое решение. Другим интересным фактором в концепции «установление повестки дня» является то, что СМИ сконцентрированы лишь на некоторых проблемах и предметах, чья важность определяется их полезностью для поддержания самих СМИ.

Сохранив преемственность с прежней формой, где данная категория оставалась лишь частным случаем теории СМК, «повестка дня» в этот раз прошла через отрицание самой себя (в виде отрицания собственного эмпирического опыта, отрицавшего теорию «повестки дня» СМИ). Таким образом, категория «повестка дня» приняла сегодняшнюю междисциплинарность, став универсальной для многих социально-гуманитарных наук.

Безусловно, на сегодняшний день категория «повестка дня» обладает гораздо большим количеством смыслов, нежели ей принято отводить в исследовании СМК. Если повестку дня определить как совокупность проблемных вопросов, требующих решения со стороны органов власти, которые становятся предметом обсуждения в средствах массовой коммуникации, то неизбежным станет вопрос о роли органов власти [21]. Другими словами, категория «повестка дня» обретает свой смысл лишь будучи привязанной к конкретному набору акторов и конкретному историческому этапу.

Успех в исследовании массовой коммуникации вызвал интерес к категории «повестка дня» и со стороны исследователей политической коммуникации. Данный интерес усиливался так же и тем фактом, что категорию «повестка дня» нельзя было исследовать лишь в контексте изучения теории СМК (средств массовой коммуникации) и журналистики, хотя бы в силу многообразия сфер человеческой деятельности, отраженной в повестке дня [22; 23; 26].

Исходя из сказанного, категория «повестка дня» в современной науке имеет как минимум три модели: медиа повестка, образованная главным образом СМК; общественная повестка, образованная обыденными людьми; политическая повестка, образованная политическими акторами, главным образом органами власти разных уровней.

Прежде чем будет рассмотрено понятие «политическая повестка дня» необходимо прояснить значение политического в категории «повестка дня». В силу того, что понятие «политика» взаимосвязано с понятиями власти, государственного управления и принятия решений, то под политическим содержанием категории «повестка дня» логично было бы понимать совокупность вопросов, отражающих способ организации общественной жизни в стране. Следуя этому принципу, данная совокупность должна быть основана на объединении и согласовании разнородных социальных интересов различных слоёв населения на базе доминирующего общего интереса.

Продолжая мысль, кратко рассмотрим, как развивались представления о политическом устройстве относительно категории «повестка дня» в политической науке. Так, для представителей бихевиористской парадигмы, формирование политической повестки дня виделось как взаимодействие и соперничество групп, заинтересованных в обладании ресурсами власти [24]. Позже сторонники структурно-функционального анализа пересмотрели бихевиористскую парадигму и стали определять политическую повестку дня как совокупность субъективных позиций, разделяемых различными субъектами политики.

Марксисты, следуя принципу диалектического материализма, понимают политическое в отношении категории «повестка дня» через призму формирования классового сознания, в основе которого лежит соотношение экономического положения определённого класса с его объективными потребностями.

Следует отметить и мнение некоторых исследователей-политологов современности о повестке дня. Например, Е.Б. Шестопал связывает повестку дня с теми идеями, целями и ценностями, которые власть кладёт в основу своей текущей политики [13. С. 7-24]. А.А. Дегтярев отмечает, что повестка дня представляет собой совокупность актуальных социальных проблем, отражающих те потребности общества или отдельных групп интересов, на которые политики и администраторы способны реагировать [5. С. 158-168]. Дж. Андерсон утверждает, что политическая повестка дня образуется из требований, которые политики выбирают сами, почувствовав, что пришла пора на них прореагировать или хотя бы создать видимость такой реакции [15. С. 187].

Как следует из вышесказанного, определение роли политического в категории «повестка дня» представляет собой дискуссионный вопрос, на который по-прежнему нет ответа. Но в то же время сам факт существования особой роли политического в «повестке дня» можно считать действительно имеющим место быть.

В отличие от медиа повестки, определяемой в соответствии с редакционными предпочтениями руководства СМИ, и обыденной, представляющей собой совокупность повседневных вопросов, политическая имеет особую значимость. Такая значимость повестки дня исходит из того следствия, что существует круг объективно значимых проблем, чья важность не определяется курсом СМИ или повседневными проблемами граждан [15]. Это положение достигается благодаря тому, что помещенные

в политическую среду, изначально не политические, вопросы не только приобретают новый статус, но и получают новые механизмы и инструменты своего решения, то есть приобретают политическую значимость.

В результате политизированная элита навязывает не политизированному социуму такую модель отношений, в которой социум не может игнорировать – он либо должен подчиниться, либо противиться.

В то же время политическая значимость принимает формы одновременно и стихии, и управляемой технологии. В первом случае, проблема, включаемая в политическую повестку дня, становится значимой в силу собственных особенностей, которые могут быть зафиксированы и их достаточно сложно проигнорировать (либо совершенно невозможно).

Во втором случае, проблема приобретает значимость искусственно, в силу интересов акторов политики. Искусственный рост значимости проблемы в политической сфере, её переход в область политического есть процесс политизации.

Политическими при этом могут стать любые вопросы, касающиеся экономики, культуры, этнических и конфессиональных отношений, технического прогресса, права и т. д. Смысл такого действия заключается в придании проблемам политического статуса, что должно помочь разрешить их политическими средствами, если другие оказались неэффективны. Сформированная из политически значимых проблем повестка дня претендует на то, чтобы стать действенным инструментом управления [20. С. 38-50].

Таким образом, политическая повестка дня становится концентрированным выражением наиболее значимых, самых острых проблем, которые проявляются в тот или иной момент. Следствием этого становится то, что совокупность стоящих перед конкретным обществом проблем всегда соответствует конкретным обстоятельствам времени и места, поэтому повестка дня является конкретно исторической и динамической [16. С. 1044-1074;17;18].

Тем не менее мы не можем сказать, что указанные выше модели (медиа повестка, общественная и политическая повестки) – это строго разные по содержанию формы одной категории «повестка дня». Несмотря на то, что все ключевые акторы в каждой из моделей преследуют сугубо свои цели, исходя из собственной выгоды, проблемы, к которым они ссылаются, могут пересекаться.

Принимая во внимание, что формирование любой повестки дня – это процесс, в котором задействовано множество субъектов, то так или иначе можно выявить как различные видения повестки дня, так и некое общее поле [15. С. 187]. Таким полем может выступать какая-либо часть человеческого бытия, отраженная при помощи некоторых факторов, в совокупности имеющих большее значение для многих акторов чем даже их собственные сиюминутные интересы.

Логично, что такими факторами выступают в первую очередь исключительно значимые феномены бытия. Во-первых, культура как наиболее значимый феномен духовной жизни в самом широком смысле. Так как именно культура задает основные рамки допустимого не столько для самих акторов, сколько для самой сферы политики. Следуя этому, игнорирование культуры приводит к исключению из политики, выталкиванию акторов в маргинальное поле.

Во-вторых, коммуникация как основа любого взаимодействия в человеческом обществе, в том числе и политики. В процессе коммуникации её участники устанавливают (пусть и негласно) некоторые рамки поведения, за пределами которых они не способны взаимодействовать. Логично, что, как и в случае с фактором культуры, игнорирование коммуникации (в широком смысле) приводит к исключению субъекта из процесса, в котором она ведётся (в том числе и процесса формирования политической повестки дня).

Таким образом, политическое содержание «повестки дня» оказывается связано с принятыми в конкретном обществе моделями культуры и коммуникации, что ограничивает волю субъектов и в то же время делает процесс формирования повестки дня уникальным в каждом конкретном случае.

В силу вышесказанного, представляет интерес наличие определённых противоречий, проблемной зоны, в которой субъекты политики взаимодействуют, формируя политическую повестку дня. Отметим, что политическая повестка дня является частным случаем в отношении категории «повестка дня». Как частный случай, или феномен, изучаемый наукой, она характеризуется рядом свойств.

В таком понимании политическая повестка дня является формой динамичного политико-коммуникативного процесса, являющегося уникальным отражением культуры и места. Она проявляется через взаимодействие множества акторов, взаимосвязанных между собой и динамично меняю-

щихся. Отметим данное свойство как проблемное поле формирования политической повестки дня и оценим его в духе философско-научного знания.

В контексте нашего понимания проблемного поля исследования представляет интерес творчество известного немецкого философа Ю. Хабермаса и разработанная им теория коммуникативного действия [12. С. 229-245]. Цель разработки данной теории для Ю. Хабермаса – продемонстрировать осмысление процесса модернизации общества, понять, как в немецком обществе (или в любом другом) исчезла культура демократических переговоров и консенсуса [12]. Теория имеет два условных направления деятельности: 1) осмысление значимости и функций публичных пространств; 2) проблематика языка и феномен морали.

Одним из центральных понятий философии политики Ю. Хабермаса становится понятие публичной сферы – идеальной модели взаимодействия [12. С. 229-245]. Публичная сфера понимается как некое пространство, в котором взаимодействуют или противостоят «система» и «жизненный мир», приватное становится политическим.

Имеет смысл дополнить данное определение формулировкой другого известного философа и критика – Ханны Арендт – соотнести «публичную сферу» Ю. Хабермаса и «публичное пространство» Х. Арендт. Публичное пространство по Х. Арендт представляет собой такое место, где человек становится гражданином, участвует лично в обсуждении общественных дел, публично выражает своё мнение и обменивается им с другими гражданами, где различия признаются без насилия или принуждения [1].

Оба понятия основаны на коммуникативном действии, при этом если Х. Арендт понимает коммуникативное действие буквально как прямую коммуникацию акторов, то Ю. Хабермас уже не предполагает обязательности прямого контакта, отдавая значительную роль СМИ [12].

Таким образом, публичная сфера по Ю. Хабермасу – это арена, на которой размышляющие и общающиеся частные индивиды формируют нормативные ориентации, которые оказывают контролирующее и рационализирующее воздействие на применение государственной власти [12].

Критикуя К. Шмитта, Ю. Хабермас значительное внимание уделяет пониманию политической коммуникации [11]. Здесь философ критикует рационально-бюрократическую природу современных государств, в которых реализуется инструментальная рациональность, главные критерии которой – эффективность и целедостижение, достигаемые за счет информационного обладания окружающим миром, приспособления к его условиям. Взамен он выдвигает принцип коммуникативной рациональности, которая утверждается за счет взаимопонимания, консенсуса и согласования интересов. Основным субъектом коммуникативной рациональности выступает демократическая общественность и гражданское общество.

Инструментальное действие реализуется индивидами и направлено исключительно на эффективное достижение собственной цели любым путём, включая манипуляцию людьми. Оно не направлено на взаимодействие и взаимопонимание между гражданами, может привести к отчуждению власти от общества и манипулированию общественным мнением со стороны государственной власти. В современном демократическом устройстве по Ю. Хабермасу востребовано не инструментальное, а коммуникативное действие [12. С. 229-245].

В коммуникативном действии дискуссия ведёт к преодолению разногласий, при равном и взаимном доступе к диалогу достигается свободное, не основанное на принуждении согласие, несмотря на то, что акторы по-прежнему стремятся достичь собственных целей.

Субъекты политики приводят аргументы в защиту своих утверждений. И в ходе такого обсуждения происходит поиск объективной точки зрения для всех субъектов дискуссии. При этом представители гражданского общества могут утвердить собственный план действий, приводящий к решению общих задач.

Кроме того, коммуникативное действие позволяет гражданам ориентироваться на соглашение друг с другом, приходиться к консенсусу при аргументации своих точек зрения. Коммуникативное действие по Ю. Хабермасу позволяет преодолеть инструментальное действие в политике и перевести волеизъявление в гражданское общество [12. С. 229-245]. Таким образом, народное волеизъявление не делегируется на длительное время представителям народа, а воля народа формируется в рамках коммуникативных условий дискурса, в котором участвуют все заинтересованные стороны, желающие аргументировать свою точку зрения.

Политика здесь понимается как особая сфера общественных отношений. В разное время и разные эпохи в эту сферу включались различные наборы институтов, таких как государство, общество, власть, право и т.д. Но неизменным можно назвать то, что политика всегда воспринималась как некоторое направленное действие: от простых команд, до сложной многовариантной коммуникации. Таким образом, действие можно назвать ключевым моментом существования политики. Вне действия политики нет.

Публичная сфера Ю. Хабермаса наполнена политическим, а полноценная политика, в понимании философа, может быть только публичной [11]. Основная цель такой политики – постоянное взаимодействие для решения каких-либо вопросов, в отношении значимости которых есть консенсус. Формирование подобного консенсуса и есть один из важнейших политико-коммуникативных процессов.

В совокупности наиболее важные вопросы, значимость которых установлена и подтверждена всеми либо большинством акторов, называются повесткой дня. В отношении сферы политического, дабы отделить и упорядочить вопросы политики от всех других (экономики, религии, морали и т. д.), следует использовать понятие «политической повестки дня». Следуя логике Ю. Хабермаса, формирование политической повестки дня понимается как политико-коммуникативный процесс, а публичная политика – как место, в котором данный процесс происходит. Основным средством коммуникации выступают СМИ и сами акторы посредством языка [3. С. 35-55].

Рассмотрим проблемное поле, образованное вокруг формирования политической повестки дня, явления в политико-коммуникативном процессе. Мы можем мысленно представить идеальную модель (по Ю. Хабермасу) взаимоотношений, в которой некоторое множество акторов участвует в формировании политической повестки дня. Несмотря на то, что данное множество наверняка будет состоять из неравных по своим возможностям участников, каждый из которых при этом в равной степени не только хочет реализовать собственные интересы, но и может реализовать своё участие в этом процессе. Этими участниками могут выступить: государство, общественные организации, СМИ, партии, общественные движения, бизнес и даже отдельные люди. При этом все они так или иначе осуществляют взаимодействие между собой, обмениваются информацией и свободно оспаривают мнение друг друга.

Несмотря на различие мотивов, конечная цель этой коммуникации состоит в донесении собственных интересов каждого из участников до других. На основании этого обмена частными интересами и будет формироваться общая политическая повестка дня нашего множества.

Теперь представим ситуацию, близкую к реалиям современного общества. В процессе взаимодействия акторов некоторые из них могут оказаться исключенными из процесса в силу определённых причин. С одной стороны, может быть простое нарушение коммуникации в силу каких-либо объективных причин, но, с другой стороны, акторы нередко сами стремятся вытеснить друг друга из публичной среды, намеренно нарушая коммуникацию. Подобное поведение диктуется острой конкуренцией, которую сопровождает политическая борьба в объективной реальности. Ещё одним фактором, провоцирующим акторов игнорировать поиск компромисса, является их ресурсное и статусное неравенство, особенно в обладании реальной властью.

В такой ситуации в нашем множестве произошло нарушение коммуникации в силу действий некоторых акторов, следствием которого стало ограничение какого-либо участника или их группы в формировании политической повестки дня, то есть в отстаивании собственных интересов и точки зрения.

Что в нашем случае следует за ограничением участия, кризисом участия в отношении данного множества? (Отметим, что это понятие вовсе не отменяет взаимодействия акторов между собой). В таком случае, открытой коммуникации будет противоположна теневая (закулисная). В отношении нашего множества рост теневой коммуникации будет означать лишь ухудшение легитимности выстроенной модели взаимоотношений и дальнейшему её кризису. Напротив, постепенный рост открытости будет способствовать легитимности данной модели.

Проблема ограничения участия становится особенно важной, если принять во внимание тот факт, что политическая повестка дня в отношении нашего множества может быть сформирована только на основе консенсуса по основным вопросам политики. Таким образом, следствием ограничения участия становится невозможность проведения компромиссной политики и позитивное решение постоянно возникающих конфликтов.

В то же время необходимо принять во внимание, что исключение из процесса формирования политической повестки дня не обязательно примет форму формального удаления участника. Если вернуться к нашей мысленной модели, то мы можем увидеть, что члены множества имеют неоднородные

ресурсы и разные возможности. В силу этого логично предположить, что некоторые из участников могут иметь слишком большой вес и за счет своего положения навязывать свою волю другим.

Как было отмечено, исключение из политического процесса неугодных участников формально может вовсе не происходить, но, рассуждая, мы можем прийти к выводу о том, что формальное исключение совсем не обязательно. Следует принять во внимание то, что политико-коммуникативный процесс сам по себе содержит противоречие. С одной стороны, он служит позитивному взаимодействию для поиска компромисса и консенсуса, а с другой, – он с той же эффективностью позволяет субъектам отстаивать свои интересы и навязывать свою волю в ущерб другим.

Следствием такой логики в реальности становится бурное развитие политико-коммуникативных практик, работающих в большей степени в пользу конкретных участников нежели общества в целом. Так, например, акторы политики нередко прибегают к специфичным практикам политической манипуляции, в том числе и при формировании политической повестки дня.

Манипуляция в политике в первую очередь направлена на освещение политического процесса в СМИ, который просто подменяет собой реальную политику. Дискуссии и обсуждения сменяются символическими действиями, а события происходят лишь потому, что про них рассказывают.

Нужно принять во внимание, что события в политике никогда не носят случайный характер. И в этой логике, наполнение политической повестки дня событийными сюжетами будет не столько подчинено конкретным интересам отдельных субъектов, но будет устраивать большинство даже если будет нести ему вред. Такие манипулятивные символические практики в политическом процессе позволяют некоторым акторам серьезно ограничить восприятие критики и мнения других, сделать их участие менее заметным и значимым.

В подтверждение можно процитировать известного французского ученого и философа П. Бурдьё: «Символическая власть – это возможность создания реальности при помощи слов, что удается лишь тогда, когда понятия адекватны реалиям. В этом смысле символическая власть обладает свойством скрывать или обнаруживать реально существующие объекты» [2].

Конечно, такая «символическая» манипулятивная политическая повестка дня всегда будет ориентирована на сиюминутные желания акторов в противовес общим интересам. Она не позволяет акторам участвовать в политическом процессе, реализовывать собственное мнение и собственные интересы.

Следующая форма ограничения участия в формировании политической повестки дня проявляется в проблеме чрезмерной политизации. Под таким процессом понимается придание какому-либо вопросу такой политической значимости, что его решение принимает антиконсенсусный характер борьбы не на жизнь, а на смерть (в духе понимания политики и политического К. Шмиттом [14]). Безусловно, при таком понимании проблемы, взаимодействие акторов принимает характер острой политической борьбы, а участие в ней становится сопряжено с реальным риском физического уничтожения.

Следуя этой логике, чрезмерная политизация не просто исключает равный доступ для большинства акторов к формированию политической повестки дня, но и накладывает значительные ограничения на выражение и отстаивание ими собственного мнения и интересов, поскольку более слабые в такой модели взаимоотношений так или иначе не смогут вести сколь-нибудь самостоятельную деятельность.

Крайний антагонизм, развивающийся при чрезмерной политизации, становится идеальной средой развития различных деструктивных течений и идеологий. Будучи маргиналами в той среде, где необходимо уметь вести переговоры, договариваться и уважать чужие интересы, такие течения находят себе применение лучше всего. Настроенные с самого начала на борьбу и кровопролитие они оказываются наиболее подготовленными в силу готовности и желания применять насилие в отношении политических оппонентов.

Конечно, «политизированная» повестка дня является частью политико-коммуникативного процесса в современности, а также отличной иллюстрацией кризиса участия в современном обществе. С другой стороны, проблема чрезмерной политизации не является единственной в отношении формирования политической повестки.

В этом проблемном поле необходимо отметить и такой фактор, как «монополизация» повестки дня. При данной модели политико-коммуникативного процесса один из участников (например, государство или транснациональные корпорации) берёт на себя единоличную ответственность за формирование политической повестки дня, а все остальные вынуждены подчиняться.

Интересно то, что формальные институты участия могут и сохраниться, но само участие для всех, кроме монополиста, примет форму символического, ни на что не направленного действия.

Следствием для данной модели отношений станет развитие теневых форм политической коммуникации, рост криминальных элементов и коррупции. Еще одной особенностью такой модели является нарастание противоречий в обществе, постепенное замыкание власти в себе и высокая конфликтность, сглаживаемая до поры до времени волевыми действиями монополиста.

Неформальное участие не является заменой полноценному свободному участию из нашей идеальной модели. Здесь кроется множество неявных ограничений, что делает неформальное участие в большей степени квазиучастием, эрзацем политической коммуникации. В этой модели участники ограничены своей неформальностью, испытывают затруднения в процессе коммуникации, не могут открыто выступать с критикой оппонентов и т. д.

Такая «монополистическая» повестка дня возможно является наиболее интересной иллюстрацией нашего проблемного поля, так как в логике действий монополиста находится стремление максимально ограничить любое независимое участие кого бы то ни было как в политическом процессе вообще, так и в формировании политической повестки дня. Эта иллюстрация несомненно будет представлять значимый интерес для будущего научного исследования как живой пример наибольшего противоречия нашей идеальной модели. Таким образом, независимое открытое участие противопоставляется его полному игнорированию.

Обсуждение

Данная работа посвящена исследованию феномена «политическая повестка дня» как структурной части политического процесса, в частности, анализу взаимосвязей между процессом формирования политической повестки дня и возможным уровнем доступа актора к участию в политике («кризисом участия»). На основе проведенного анализа мы можем утверждать, что процесс формирования политической повестки дня как проблемное поле исследования содержит в себе некоторое противоречие.

Условно данную проблему можно описать как «кризис участия», заключающийся в невозможности какого-либо из акторов иметь равный и независимый доступ к формированию политической повестки дня в силу существования барьеров и практик ограничения доступа к участию в политическом процессе.

Противоречие, из которого исходит эта проблема, можно описать как несоответствие идеала политико-коммуникативного взаимодействия, направленного на равный и независимый относительно других участников доступ к политическому процессу, и, реальному, где участники зачастую не могут получить равный и независимый доступ в силу наличия стойких барьеров и практик, не позволяющих им войти в политику.

Следствием подобного противоречия является искажение передаваемой информации, увеличение времени передачи данных, искусственное ограничение участия, нарушение коммуникации и т. д. Но наиболее острым последствием становится вопрос легитимности консенсуса, достигнутого при нарушении коммуникативного действия.

В то же время понятие политики и политического продолжает развиваться по мере накопления философского и научного знания. В силу последних достижений науки и философии в развитии представлений о политике и политическом выделилось значимое проблемное поле, имеющее как теоретическую, так и прикладную значимость. В условиях развития демократического общества и поддержания мира имеет серьезную важность научное исследование политико-коммуникативного действия. Результаты научного исследования данной проблемы не только позволят расширить представление о политике и политическом, но и в перспективе выявить либо разработать эффективные механизмы политической коммуникации, которые могли бы позволить компенсировать негативные последствия деятельности акторов публичной политики.

Необходимо отметить, что в рамках настоящей работы не представляется возможным дать исчерпывающий ответ на вопрос о процессе формирования политической повестки дня. Научный интерес представляет не только исследование проблемы «кризиса участия», но и понимание причин и последствий существования противоречия между идеальной моделью коммуникации и современной реальностью, достаточно далёкой от неё. Требуют дальнейшего изучения функции, выполняемые политической повесткой дня, её структурная значимость. Кроме того, важно выяснить роль отдельных акторов процесса формирования политической повестки дня в контексте места и времени, что, с точки зрения автора, в будущем сможет помочь в создании системы критериев оценки влияния акторов на процесс формирования политической повестки дня.

Выводы

Категория «повестка дня» уже достаточно давно утвердилась в современной науке. В течении достаточно длительного периода она находила своё отражение лишь в работах исследователей, занимавшихся исследованием СМК и общественного мнения, находя при этом свою как теоретическую, так и прикладную значимость. Но в то же время во второй половине XX в. к исследователям пришло осознание того, что данная категория применима и в отношении других наук, исследующих общественные отношения, в частности, значимый интерес к исследованию проблем повестки дня приложили ученые-политологи.

В силу роста интереса исследователей к категории «повестка дня» появились и отдельные частные её понятия, отражающие специфику определённой науки и жизни. Таким образом, сформировалось понятие «политической повестки дня» как особого явления политики, исследованием которого занимается политическая наука.

Как политическое явление политическая повестка дня представляет собой совокупность наиболее важных и значимых вопросов современности, в отношении которых требуется принять адекватное решение. Формирование политической повестки дня является частью политико-коммуникативного процесса, отражающим культуру и регион проживания конкретного общества.

В этом отношении доступ актора к формированию политической повестки дня может быть существенно ограничен в соответствии с наличием в обществе некоторых барьеров и ограничений, не позволяющих участником отстаивать свои интересы с независимых позиций.

В то же время существуют теоретические модели, в рамках которых можно выстроить такую модель взаимоотношений между участниками, при котором они не будут проявлять по отношению друг к другу действий, направленных на исключение, а, напротив, смогут наладить конструктивное взаимодействие на основе компромисса.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арндт Х. *Vita active, или О деятельной жизни*. СПб.: Модерн, 2000.
2. Бурдые П. Социальное пространство и символическая власть // Центр гуманитарных технологий. URL: <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/2006/883> (дата обращения: 20.12.2016).
3. Вербилович О. Теория коммуникативного действия: ключевые категории и познавательный потенциал. Публичная сфера: теория, методология, кейс-стади. М., 2013. С. 35-55.
4. Говлет М., Рамеш М. *Исследование государственной политики: циклы и подсистемы политики*. М., 2004. 264 с.
5. Дегтярев А.А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамичный цикл и его основные фазы. М.: Полис, 2004. № 4. С. 158-168.
6. Казаков А.А. Взаимодействие информационной и политической «повесток дня»: к постановке проблемы // Изв. Саратовского ун-та. 2011. Т. 11. С. 70-73.
7. Липман У. *Общественное мнение*. М., 2004. 384 с.
8. Соловьёв А.И. *Принятие и исполнение государственных решений*. М., 2015. 479 с.
9. Соловьёв А.И. *Государство как производитель политики* // Политические исследования. 2016. №2. С. 90-130.
10. Тимофеева Л.Н. От «инфоганды» к альтернативизму и плюрализму мнений в политической повестке дня: миф или реальность? / Политические коммуникации и публичная политика: концепции, методы, сравнение опыта: материалы XVII Всерос. науч. семинара. Краснодар, 2016. С. 246-250.
11. Хабермас Ю. *Вовлечение другого. Очерки политической теории*. СПб., 2001.
12. Хабермас Ю. Теория коммуникативного действия (фрагменты) // Вопросы социальной теории. 2007. С. 229-245.
13. Шестопад Е.Б. Политическая повестка дня российской власти и её восприятие гражданами. М., Полис, 2011. № 2. С. 7-24.
14. Шмитт К. *Понятие политического*. М., 2011.
15. Anderson J. *Public Policymaking: An Introduction*. Boston, N.Y. 2003. 345 p.
16. Baumgartner F.R., Jones B.D. Agenda dynamics and policy subsystems / *The journal of Politics*, 1991. № 53 (4). P. 1044-1074.
17. Baumgartner F.R., Jones B.D. *The politics of attention: How government prioritizes problems*, University of Chicago Press. 2005. 304 p.
18. Baumgartner F.R., Jones B.D. *Agendas and instability in American politics* University of Chicago Press. 2010. 312 p.
19. Cobb R, Elder Ch. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore, 1983. 359 p.
20. Downs A. *Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle*. *Public Interest*, 1972. Vol. 28. №1. P. 38-50.

21. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. 3rd ed. Upper Saddle River. 2004. 348 p.
22. Hogwood B., Gunn L. Policy Analysis for the Real World. Oxford. 1984. 289 p.
23. Kelly R., Palumbo D. Theories of Policy Making. Encyclopedia of Government and Politics. L., N.Y. Vol. 2. 1992.
24. Lasswell H. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park. 1956. 382 p.
25. Lazarsfeld P.F., Berelson B., Gaudet, H. The peoples choice. How the voter makes up his mind in a presidential campaign. N.Y. 1948. 187 p.
26. Manheim G., Rich R. Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science. N.Y. 1991. 428 p.
27. McCombs M., Show D. The Agenda-Setting Role of Mass-Media // Public Opinion Quarterly. 1972. Vol. 36. P. 67-90.

Поступила в редакцию 11.12.17

S.S. Lushankin

**CATEGORY “AGENDA” IN THE STRUCTURE OF THE POLITICAL PROCESS:
THE CONCEPT OF “POLITICAL AGENDA” AND THE MODEL OF ITS FORMATION**

This article is devoted to the analysis of the interrelations between the process of forming a political agenda and the possible level of access for an actor to participate in politics. The author gives a description of the category «agenda» and he determines the forms of existence of the concept of “agenda”. The article contains a brief analysis of the development of this concept: from the theory of “agenda setting” to a modern understanding of the concept of a political agenda. The author made a substantiation of the self-sufficiency of the concept «political agenda», and he illustrated the existence of key differences between various private forms of the agenda.

The author describes the process of forming the political agenda and the role of policy participants in it. He believes, that the significant influence on the political process has cultural factors and the ability to communicate. The author follows the philosopher Yu. Habermas and he believes, that political and communicative action to the greatest extent makes it possible to create an ideal model of communication. In this model, policy does not exist outside of public discussion, and access to it is open to the maximum number of participants. At the same time, the author notes the existence of a contradiction between the model of forming a political agenda on the basis of political and communicative action and the existing reality. In the article notes, that realization of such a model is hampered by the existence of significant limitations. The author notes that the process of forming a political agenda faces the existence of restrictions on the participation of actors and determines its forms. The author asserts that the process of forming the political agenda contains a significant contradiction.

Keywords: political agenda, political process, public policy, political and communicative action, political power, politicization.

Лушанкин Сергей Сергеевич, аспирант
кафедры государственной политики
и государственного управления
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
350040, Россия, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149
E-mail: lushankin92@gmail.com

Lushankin S.S., postgraduate student
of Public Policy and Public Administration
Department
Kuban State University
Stavropolskaya st., 149, Krasnodar, Russia, 350040
E-mail: lushankin92@gmail.com