

Ю.А. ЦВЕТКОВА

студент факультета управления и политики
Московского государственного института международных
отношений (университета) МИД Российской
Федерации (МГИМО), Россия, г. Москва

ПОВЕСТКА ДНЯ: ПОНЯТИЕ, СПЕЦИФИКА, ТИПОЛОГИИ

В статье рассматривается сущность феномена повестки дня. Прослеживается развитие взглядов на формирование повестки. Исследуются основные подходы и направления исследования в зарубежной и отечественной политической науке. Анализируются предложенные различными авторами определения термина и типологии. Делается вывод, что общей характеристикой, объединяющей многочисленные интерпретации понятия, является то, что повестка состоит из вопросов, которые вызывают у субъекта определенную озабоченность. В зависимости от субъекта, а также по ряду других критериев, исследователями выделяются различные виды повестки. Ключевой характеристикой вопроса политической повестки является факт разработки и реализации по нему конкретного политического решения.

Ключевые слова: повестка дня, политическая повестка дня, виды повестки дня.

Стадия формирования повестки дня является одной из ключевых стадий политического процесса, так как именно на ней под влиянием различных субъектов и факторов определяются актуальные политические проблемы.

Традиционно повестка рассматривается как перечень злободневных, общественно-значимых вопросов, требующих принятия решений и их дальнейшей реализации. А.А. Казаков определяет повестку как «круг сюжетов или тем, имеющих приоритетное значение для конкретного субъекта в определенный промежуток времени» [1. С. 47]. В отечественной литературе выделяют следующие виды повестки: политическая, медийная (или информационная) и публичная (или общественная).

В политической повестке можно выделить две составляющие – актуальные проблемы, являющиеся предметом общественной обеспокоенности и требующие вмешательства государства, и символические сюжеты. Эта

символическая составляющая служит формированию имиджа. Наличие подобных вопросов в повестке создает видимость движения в определенном направлении, даже если это не является актуальным в текущей ситуации и не осознается как нечто важное основной массой населения.

Общественная повестка состоит из вопросов, которым население уделяет внимание. Сюда не включаются конкретные политические решения. Как пишет М. Маккоумбс, в общественную повестку также включаются личностная повестка – приоритеты конкретного индивида – и межличностная повестка – круг вопросов, которые индивид обсуждает со своим окружением и на которые это окружение, соответственно, оказывает значительное влияние [6. Р. 180].

Нередко главная роль в формировании повестки отводится средствам массовой информации. В таком ключе выстроена ставшая классической теория повестки дня М. Маккоумбса и Д. Шоу. Согласно их теории, вопросы, на которые обращают внимание средства массовой информации, являются теми вопросами, которые беспокоят общественность [6. Р. 185]. Однако нельзя сказать, что эта корреляция является безусловной для политических реалий любого государства.

На современном этапе развития политической науки средствам массовой информации не отводится безусловная роль в формировании повестки. Для того, чтобы какой-либо вопрос попал в поле зрения общественности и впоследствии лиц, принимающих решения, он не обязательно должен быть освещен масс-медиа. Часто наблюдается обратная зависимость – средства массовой информации освещают те проблемы, которые были выбраны государственными органами в повестку и которые они готовы выносить на публичное обсуждение. То есть, политическая повестка определяет медийную повестку, а не наоборот.

Наибольший интерес представляет именно политическая повестка, так как она непосредственно связана с деятельностью государственных органов. Отечественными авторами принято выделять символическую и институциональную политические повестки. В основе этого разграничения лежит обнаруженная связь между перечнем насущных вопросов и реальной политикой, проводимой государством. Символическая повестка – это набор проблем, которые находятся во внимании политических акторов. То есть, это повестка как предварительная категория (дискурс-повестка). Институциональная повестка, в свою очередь, представляет собой перечень сюжетов, в отношении которых принимаются политические решения. Это повестка, представляющая собой конкретный план правительства.

Дж. Диаринг и Э. Роджерс предлагают концепцию конкурирующих повесток [3. Р. 91]. Авторы выделяют политическую повестку дня, определяемую государством; медиа-повестку, формируемую средствами массовой

коммуникации; публичную повестку, которая устанавливается в общественном мнении под влиянием первой и второй повесток.

Дж. Кингдон разграничивает повестку, представляющую собой рабочую программу правительства, в которую входят вопросы, по которым активно ведется процесс принятия решения (decision agenda), и правительственную повестку, которая определяется как список вопросов, в целом находящихся в фокусе лиц, принимающих решения (governmental agenda) [5. Р. 121].

Кингдон также предложил разграничивать вопросы повестки по трем категориям – «потокам» [5. Р. 131].

Поток проблем (problem stream) – это стихийный поток, то есть поток проблем, который ничем не регулируется. Он формируется из высказываемых общественных озабоченностей, из того, что волнует общество. То есть, это те проблемы, вопросы, темы, которые привлекли внимание общественности. Поток проблем формирует системную повестку, которая охватывает все публичные интересы и позиции.

Неотъемлемым элементом потока проблем является восприятие проблем населением. Проблемы рассматриваются как общественные в том смысле, что для их решения требуется участие государства. О проблемах такого рода лица, принимающие решения, как правило, узнают из-за происходящих кризисных ситуаций или благодаря обратной связи от граждан. Какая-либо ситуация квалифицируется как проблема, когда она перестает соответствовать некому положению дел, которое является желаемым.

Здесь главной задачей является привлечение внимания. Очевидно, что лишь малая часть проблем реально получает внимание лиц, принимающих решения. В целом, внимание быстро переключается с проблемы на проблему. Это происходит из-за определенных событий или ощущения, что хорошо продуманное решение уже существует. Поэтому необходимо действовать немедленно.

Поток решений (policy stream) – это те проблемы, которые нужно решать здесь и сейчас незамедлительно. К этому подталкивают политические предприниматели. Поток решений включает в себя варианты, предложенные исследователями, государственными органами, заинтересованными сторонами для решения проблем. В этом потоке многочисленные возможности для политических действий выявляются, оцениваются, и среди них отбираются наиболее подходящие и осуществимые опции.

Чтобы предложения по решению проблем были рассмотрены, они должны соответствовать определенным критериям. Такими критериями являются справедливость, техническая осуществимость, соответствие общественным ценностям, учет возможных ограничений при реализации, связанных с человеческими и финансовыми ресурсами.

Как было сказано ранее, внимание с проблемы на проблему переключается довольно быстро. Однако разработка продуманных и жизнеспособных решений занимает много времени.

В контексте данного потока Дж. Кингдон описывает политические решения как «политический суп». Этот «суп» эволюционирует по мере того, как решения, предложенные одними акторами, переходят к другим, подвергаясь рассмотрению и трансформации. На данном этапе также происходит процесс «смягчения», который необходим, поскольку в некоторых случаях требуется время, чтобы определенные проблемы были приняты в политических сетях.

Субъекты, которых Дж. Кингдон называет политическими предпринимателями, стремятся компенсировать разрыв между быстрым переключением внимания с проблемы на проблему и медленной разработкой политических решений. Они разрабатывают решения для потенциальных проблем и ждут подходящее время, чтобы их реализовать или привлечь к ним внимание через подходящую проблему («решения в погоне за проблемами»).

Политический поток (politics stream) – это проблемы, на которые правительство не может не реагировать. Он формирует правительственную повестку. К нему относятся политические трансформации, ситуации, происходящие в государстве, социальное давление, колебания настроений, кампании групп интересов.

У лиц, принимающих решения, есть мотив и возможность превратить предложенные решения в реально проводимую политику. Главное – они должны обратить внимание на проблему и предлагаемые решения. Директивные органы учитывают множество факторов, в том числе и свои личные убеждения.

В целом, лица, принимающие решения, находятся под давлением всех трех потоков. Когда эти потоки сходятся, политические предприниматели ожидают открытия окна возможностей. Согласно Дж. Кингдону, окно возможностей – это тот временной промежуток, в который проблема может быть решена конструктивно, так как для этого сложилась благоприятная конъюнктура в политической сфере.

Ф. Баумгартнер и Б. Джонс отмечают, что важно выделять приоритеты среди набора проблем, находящихся во внимании политических акторов [4. Р. 250]. Если государственные структуры принимают какие-либо конкретные меры для решения вопроса, его можно назвать приоритетом. Простого внимания к нему со стороны властей недостаточно.

П. Бахрах и М. Барац проводят различие между «ключевыми» и «рутинными» проблемами [2. Р. 635]. Они критикуют определение, которое представитель элитистской школы Р. Даль дает «ключевым» политическим проблемам. По их мнению, несогласия между двумя или более группами по определенному вопросу недостаточно, чтобы назвать его ключевым, так

как у различных групп может быть разное представление о важности той или иной проблемы.

Авторы также считают, что важно разграничивать «опасные» и «безопасные» проблемы [2. Р. 636]. «Опасные» проблемы могут быть исключены из повестки и политическое решение по ним принято не будет, если это невыгодно субъекту. Субъект, таким образом, способствует «непринятию» решения через влияние на общественные ценности, политические процедуры и формальные правила.

Таким образом, исследователи дают термину «повестка дня» различные определения в зависимости от выбранного подхода. Важно отметить, что даже если вопрос попал в поле зрения правительства, это еще не означает, что по нему будет принято решение. Необходимо, чтобы проблема была отражена в результатах проводимой политики с позитивным или негативным исходом, то есть проблема должна быть изучена и решена, либо должно быть принято решение о том, что в настоящий момент заниматься этой проблемой нецелесообразно. В таком случае можно сказать, что она действительно попала в повестку.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Казаков А.А. Теория установления повестки дня: основные подходы и направления исследования в российской политической науке // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2014. No 3 // <https://cyberleninka.ru/article/n/teoriya-ustanovleniya-povestki-dnya-osnovnyye-podhody-i-napravleniya-issledovaniya-v-rossiyskoy-politicheskoy-nauke>.

2. Bachrach P. Decisions and Nondecisions: an Analytical Framework / Peter Bachrach, Morton S. Baratz // The American Political Science Review. 1963. Vol. 57. Issue 3.

3. Dearing J.W. Communication Concepts 6: Agenda-Setting / James W. Dearing, Everett Rogers. Thousand Oaks, CA: Sage, 1992. ISBN 9781452248844.

4. Jones B.D. The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems / Bryan D. Jones, Frank R. Baumgartner. Chicago: University of Chicago Press, 2005. ISBN 9780226406534.

5. Kingdon J.W. Agendas, Alternatives, and Public Policies (2nd Edition) / John W. Kingdon. New York: HarperCollins College Publishers, 1995. ISBN 10:0673523896.

6. McCombs M.E. The Agenda-Setting Function of Mass Media / Maxwell E. McCombs, Donald L. Shaw // The Public Opinion Quarterly. 1972. Vol. 36. Issue 2 // <https://www.jstor.org/stable/2747787>.

Yu.A. TSVETKOVA

*Student of the Faculty of Management and Politics
Moscow State Institute of International Relations (University)
of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian
Federation (MGIMO), Moscow, Russia*

AGENDA: CONCEPT, SPECIFICITY, TYPOLOGIES

The article examines the essence of the phenomenon of the agenda. The development of views on the formation of the agenda is traced. The main approaches and directions of research in foreign and domestic political science are investigated. The definitions of the term and typology proposed by various authors are analyzed. It is concluded that a common characteristic uniting numerous interpretations of the concept is that the agenda consists of issues that cause the subject a certain concern. Depending on the subject, as well as on a number of other criteria, researchers distinguish different types of agenda. The key characteristic of the issue on the political agenda is the fact of the development and implementation of a specific political decision on it.

Key words: *agenda, political agenda, types of agenda.*