

УДК 32.019.51

DOI 10.17506/dipi.2019.34.1.5967

## ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ: ПОНЯТИЕ, СПЕЦИФИКА, ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ



### Митрохина Татьяна Николаевна,

Саратовский социально-экономический институт (филиал)  
РЭУ им. Г.В. Плеханова,  
доктор политических наук, профессор,  
профессор кафедры истории, философии,  
политологии и социологии,  
Саратов, Россия,  
E-mail: mtn002@rambler.ru

### Аннотация

В статье осуществляется анализ понятия и феномена «политическая повестка дня». Специфические черты данного феномена проявляются в содержании, структуре, механизмах, субъектах и факторах его формирования, в характере и степени актуальности проблем, структурирующих политическую повестку дня. Анализируются процессы внесения проблемных вопросов в политическую повестку и определения их в качестве таковых с участием субъектов, которые оказывают влияние на формирование политической повестки, и субъектов, которые непосредственно принимают решение по ее содержанию и структуре. Выявляются факторы, под влиянием которых политическая повестка формируется и видоизменяется. Объясняется феномен расхождения двух вариантов отечественной повестки дня – на уровне общественных отношений и на официальном уровне.

### Ключевые слова:

массмедиа, политическая повестка дня, субъекты формирования политической повестки дня.

---

Начальной стадией политического процесса, на которой актуальные политические проблемы определяются как таковые, является стадия формирования политической повестки дня [1, с. 529]. В подходах к определению политической повестки дня, как правило, доминируют наиболее значимые и актуальные политические вопросы или социально-политические проблемы, имеющие высо-

кую степень общественной значимости и требующие политического решения. Существенных разночтений в интерпретации политической повестки дня немного. Наиболее разнообразно определяются формирующие ее проблемы и вопросы – «список», «круг», «набор», «иерархия», «совокупность», «система». На первый взгляд, незначительные смысловые расхождения, тем не менее, характеризуют предпочтения авторов и задают методологическую направленность исследованию в целом. Так, например, определения политической повестки как «набора» сюжетов и проблем, считающихся наиболее важными [2, с. 110], или «набора» тем и вопросов, диктуемых властью [7, с. 8], акцентируют внимание на критериях осуществления набора. Использование термина «список» в отношении проблем, которые считаются не просто важными, но «по мнению людей, требуют внимания правительства» [1, с. 186], переключает внимание на принципы формирования и упорядочивания списка, а также его протяженности. «Иерархия» предполагает некоторый порядок подчиненности и неравноценности проблемных вопросов, формирующих политическую повестку. «Круг» сюжетов или тем, имеющих приоритетное значение для конкретного субъекта в определенный промежуток времени [3, с. 46], перемещая проблему в «замкнутую часть плоскости», изначально отказывает в многомерности и открытости феномену политической повестки. Термин «система» является наиболее обязывающим, поскольку требует аргументации в пользу системных характеристик политической повестки [4]. Методологически более комфортна «совокупность», поскольку термин трактуется как «соединение, образующее сумму» проблемных вопросов, затрагивающих интересы большей части общества и требующих принятия политического решения.

Более дискуссионным и специфическим аспектом политической повестки дня является процесс определения значимых вопросов или проблем и внесения их в политическую повестку. Нередко подчеркивается необходимость предварительного публичного обсуждения проблемы, наличие общественного резонанса [2, с. 110] или формирование общественного запроса [1, с. 529]. Весьма устойчиво мнение, согласно которому наибольший эффект достигается через средства массовой информации, в связи с чем их роль в формировании политической повестки традиционно преувеличивается. Традиция берет начало в ставшей классической теории повестки дня, предложенной американскими учеными М. Маккомбсом и Д. Шоу. В результате проведенного ими исследования была установлена положительная корреляция между проблемами, транслируемыми массмедиа, и проблемами, которые действительно волнуют граждан [9]. Однако вывод о том, что массмедиа навязывают аудитории свои приоритеты, актуальный для американской политической системы, при помещении в иной политический контекст не выглядит столь беспорным и универсальным.

Современная политическая практика более разнообразна и свидетельствует в пользу того, что обсуждение проблемы в средствах массовой информации, как стадия формирования политической повестки, является желательным, но далеко не обязательным в конкретных временных и политических условиях. К тому же, нередко массмедиа начинают транслировать информацию по той или иной проблеме, требующей политического решения, если органы государственной власти соответствующего уровня отобрали из спектра социальных, экономических и иных проблем те, которые они считают первостепенными, приоритетными,

готовы решать и выносить на публичное обсуждение. При таком подходе политическая повестка первична и определяет повестку массмедиа.

Публичное обсуждение проблемы организуется, контролируется и направляется властью в целях формирования или коррекции общественного мнения определенной направленности, переключения внимания населения на позитивные аспекты и последствия решения данной проблемы, для мобилизации общества на выполнение задач или профилактики потенциально возможного социально-политического протеста. В этих случаях публичному обсуждению предшествует тщательный предварительный анализ и отбор информации соответствующими структурами, контролирующими поток информации, имеющей отношение к вопросам общественной и государственной важности. Они же контролируют и «обратную связь» – содержание материалов в средствах массовой коммуникации, опубликованных по тем или иным сюжетам. Как следствие, массмедиа чаще всего лишь транслируют проблемы, содержание, порядок и способы решения которых были определены субъектами формирования политической повестки, имеют опосредованное отношение к отбору проблем, вынесенных на обсуждение, выступают лишь инструментом внедрения тем, вопросов, проблем и способов их решения в сознание граждан.

Включение проблемы в политическую повестку может произойти и вовсе без привлечения внимания общества к ней с помощью массмедиа, определяться интересами правящего политического класса, бизнеса или каких-либо иных субъективно мотивированных групп. В этом случае проблема становится пунктом политической повестки, минуя стадию предварительного публичного обсуждения. Так, например, внесение многочисленных изменений в отечественное избирательное законодательство, имеющее непосредственное отношение ко всему обществу, осуществляется без оформления осязаемого общественного запроса, что себя вполне оправдывает в условиях невысокого уровня политической осведомленности основной массы населения о возможностях избирательных систем. При таком «нисходящем потоке» формирования политической повестки дня вполне корректно ее отождествление со «скрытыми мотивами, лежащими в основе проводимой политики» [7, с. 8]. Граждане оказываются в ситуации, когда им предложено только принять тот или иной пункт уже оформленной политической повестки.

В этой части анализ политической повестки дня сопряжен с проблемой субъектов ее формирования. Теоретически к субъектам относят государственные и негосударственные структуры федерального, регионального и местного уровней, массмедиа, группы интересов, бизнес, некоммерческие организации. Субъектами являются научные и экспертные сообщества, общественные организации, политические партии, оппозиционные или иные заинтересованные группы. В идеале политическая повестка должна быть результатом совместных усилий разнообразных субъектов или продуктом «процесса коллективного определения» [6, с. 73].

Однако специфика «политического» существенно ограничивает круг самостоятельных субъектов формирования политической повестки. Для политической сферы характерно стремление оказывать влияние на все общество или какую-либо его значительную часть с целью получения скорректированного поведения объекта воздействия. Такое право получает лишь очень узкий

и влиятельный слой политической элиты. Проблема, перешедшая в разряд политических и занявшая место в политической повестке дня, затрагивает интересы большей части общества, которое по-разному видит ее решение, что нередко приводит к конфликтам, разрешение которых, как правило, требует вмешательства государства [1, с. 529] – изменения законодательства, институциональной реформы или того и другого одновременно [8, с. 184]. Такими возможностями располагает далеко не каждый политический субъект.

В этой связи не вполне корректно рассматривать, например, муниципальный уровень власти в качестве самостоятельного субъекта формирования политической повестки, а повестку дня муниципалитетов считать политической. Муниципалитеты по своему назначению призваны заниматься решением преимущественно хозяйственных и организационных вопросов, очень конкретных задач и проблем населения, соответственно политической повестке общегосударственного уровня. В лучшем случае, они выступают в качестве субъектов влияния на процесс формирования политической повестки дня. В свою очередь, такой субъект, как экспертное сообщество, активно участвуя в процессе обсуждения той или иной проблемы, высказывает мнения и формулирует рекомендации, при этом выступая в качестве субъекта, но всего лишь влияния. Региональная элита, решая проблемы регионального уровня, вынуждена встраиваться в политическую повестку общегосударственного масштаба, не являясь самостоятельным субъектом при определении её содержания и структуры.

Следуя выстроенной таким образом логике, справедливым будет распространить вывод практически на все перечисленные выше субъекты, которые в лучшем случае способны выступить в качестве субъекта влияния на процесс формирования политической повестки, но не в качестве самостоятельных субъектов ее формирования.

Полноценным субъектом формирования политической повестки дня может быть лишь тот субъект, за кем остается «последнее слово», кто несет политическую ответственность за принятые решения и имеет ресурсы для их реализации. В таком качестве выступает относительно небольшая группа политической элиты общегосударственного уровня, поскольку именно она координирует, регулирует, располагает необходимыми ресурсами, формулирует цели, разрабатывает стратегию и программы, принимает правовые документы и окончательное решение по включению проблемы в повестку дня.

В идеале проблемы, структурирующие политическую повестку, должны отвечать потребностям граждан, находить отклик в общественном сознании. К тому же несправедливо вовсе отказывать гражданам в причастности к формированию политической повестки. В зависимости от ситуации, участие может быть как конфликтным, так и относительно спокойным. Конфликтный механизм запускается в отношении «запущенных» проблем, включение которых в политическую повестку происходит лишь в процессе крайне «жесткой конкуренции» за внимание со стороны власти и ресурсы на ее решение [6, с. 77].

Очевидно, в условиях зрелой демократии может быть эффективен и консенсусный механизм влияния общества на власть. Власть как субъект формирования политической повестки при наличии политической воли, ответственности и ресурсов имеет возможность экстрагировать значимую для принятия политических решений информацию из различных источников – от граждан, экспертных со-

обществ, из данных социологических и мониторинговых исследований, статистической отчетности, поисковых запросов, анализа «обратной связи» и контента социальных сетей. Источников информации достаточно для того, чтобы держать «руку на пульсе», знать настроения общества, запросы граждан на сохранение или реформирование чего-либо. И конфликтный, и консенсусный механизмы оформляют «восходящий поток» формирования политической повестки дня.

В целом ответы на вопросы о структуре, содержании и субъектах формирования политической повестки дня зависят от конкретных временных и политических условий. В частности, в значительной степени содержание ответов определяется моноцентричным или полицентричным характером политической системы. В условиях полицентричности возможно сосуществование различных субъектов и центров формирования политической повестки дня. Моноцентричность не исключает множественности субъектов экспертного влияния и публичного обсуждения структуры и содержания политической повестки дня, но предполагает единый центр ее формирования.

Содержание и структура политической повестки опосредованы и другими факторами, усиливающими специфику политической повестки. Так, например, власть, как правило, оформляет политическую повестку дня и в целом политико-деловой цикл соответственно циклу электоральному, приберегая ресурсы, чтобы пустить их в дело для улучшения психологического климата в обществе на предвыборный период. Именно накануне выборов максимально используются все ресурсы для улучшения эмоционального состояния общества. В этот период с легкостью решаются проблемы, не решаемые десятилетиями, повышаются заработные платы, пенсии, стипендии, выплачиваются гранты, премии, увеличивается количество наград различного достоинства, презентуются многочисленные программы, общественно значимые проекты, устремленные в будущее, проводятся публичные культурные, спортивные и масштабные увеселительные мероприятия, ориентированные на все социальные группы. Особенно много внимания уделяется успехам, достигнутым в предыдущие годы в экономике, в международных отношениях, образовании, здравоохранении, укреплении безопасности страны.

По мере приближения к выборам существенно увеличивается позитивная составляющая политической повестки, исчезают информационные сюжеты, способные в той или иной степени травмировать общество. Разумеется, все это можно делать и ранее, но технологически рациональнее так работать именно перед выборами для создания атмосферы психологического комфорта в обществе. Оппозиция стремится предложить обществу иную политическую повестку, пытаясь привлечь внимание к недостаткам и просчетам политической власти и управления. Однако задача власти с помощью различных инструментов и ресурсов приглушить информацию такого рода. Политическая повестка претерпевает существенные изменения после проведения выборов, именно в этот период принимаются непопулярные в обществе, но необходимые власти изменения в законодательстве, меняется структура политических институтов, осуществляются кадровые замены.

Помимо актуальных проблем, требующих непосредственного решения, политическая повестка имеет символическую составляющую, что также оформляет ее специфику. В нее включаются проблемы, имеющие не столько актуальное

звучание, сколько способствующие формированию имиджа определенной направленности. Так, например, активно обсуждаемые представителями власти сюжеты с «криптовалютами» и «биткоинами», чаще всего не только не актуальные для основной массы населения, но и малопонятные большинству граждан, способствуют обновлению имиджа государства и его лидеров в инновационной и символической составляющей. Как следствие, нередко высказывается мнение о расхождении или даже разрыве двух вариантов отечественной повестки дня – на уровне общественных отношений и на официальном уровне, что справедливо, но лишь отчасти.

Расхождение или разрыв повесток формируется по ряду причин, одна из которых заключена в том, что для мобилизации общества на решение долгосрочных задач политическая власть должна быть источником оптимизма и позитивной социальной энергии. Политические лидеры обязаны внушать уверенность в завтрашнем дне, публично обозначая контуры этого завтрашнего дня, даже если сами не очень уверены в положительном результате [5, с. 117].

Феномен расхождения повесток дня объясним и тем обстоятельством, что большая часть общества, профессионально не занимаясь политикой, мыслит обыденными категориями, значимыми на данный момент для гражданина «здесь и сейчас» – повысить стипендию, пенсию, заработную плату, улучшить систему здравоохранения, образования, безопасности. Стратегические вопросы развития государства находятся за пределами личного опыта рядовых граждан.

Задача власти состоит в том, чтобы слушать, слышать, обобщать, агрегировать и, что особенно важно, – «переводить» каждодневные требования граждан с языка обыденности и повседневности на язык политических решений. В свою очередь, принятые политические решения в виде законов, указов, нормативных актов, программ, стратегий, институциональных изменений требуют перевода в актуальный для граждан формат, в плоскость понимания большей части общества. Особенно это актуально для таких исторических решений, каким стало, например, возвращение Крыма в состав России. Проблема, не воспринимаемая массовым сознанием в качестве проблемы, требующей незамедлительного решения, принята обществом как стратегическое и геополитическое событие, значимое в целом для страны.

Разъяснение смысла политической повестки дня необходимо с точки зрения приобщения граждан к целевым стратегическим установкам, мобилизации общества на выполнение поставленных задач и решения актуальных проблем. Очевидно, разрыв повесток дня естественен для любого государства, если речь идет не о принятии популистских решений, а о долгосрочных программах и проектах, нацеленных не на «косметический ремонт», а на «капитальное строительство», не на сиюминутное повышение заработной платы, а на совершенствование экономической политики государства.

Формирование политической повестки осуществляется по различным взаимосвязанным каналам. С одной стороны, определенные проблемы или отдельные аспекты проблем, нуждающиеся в дальнейшей мобилизации общества на выполнение неотложных задач, могут быть вынесены на общественное обсуждение, технологически нуждаясь в этой процедуре. Для мобилизации общества необходимо сформулировать цель и результат, к достижению которых оно будет устремлено. Однако, с другой стороны, вопросы стратегического

значения могут быть внесены в политическую повестку дня и минуя стадию публичного обсуждения.

Структурируют политическую повестку проблемы внутри- и внешнеполитического значения, стратегической и текущей политики, актуальные с точки зрения общества в целом и какой-либо влиятельной группы, проблемы реального и символического звучания, национального и регионального масштаба, заявленные публично и не публично.

Субъекты политики должны быть способны не только отвечать на общественные запросы, но и самостоятельно формулировать политическую повестку стратегической или упреждающей направленности, обеспечивающей не сиюминутное, а долгосрочное развитие государства и общества. Включение в политическую повестку дня таких вопросов становится возможным в том случае, если субъекты имеют собственное понимание национальной идеи, интересов, собственные проекты развития государства и общества, способны стратегически мыслить и действовать. При этом не исключается период всестороннего изучения, обсуждения и анализа проблемы с привлечением широких слоев общества в лице экспертов, представителей общественных организаций и профессиональных сообществ. Общественные запросы, на которые власть вынуждена давать ответы, достраивают и корректируют политическую повестку дня, сформулированную политической элитой. Продуктивное взаимодействие нисходящего и восходящего потоков приводит к формированию наиболее оптимального и сбалансированного варианта политической повестки дня.

---

1. Джанда К., Берри Д.М., Голдман Д., Хула К.В. Трудным путем демократии: Процесс государственного управления в США. М.: «Российская политическая энциклопедия», 2006.

2. Дьякова Е.Г. Массовая политическая коммуникация в теории установления повестки дня: от эффекта к процессу // Полис. Политические исследования. 2003. № 3. С. 109–120.

3. Казаков А.А. Теория установления повестки дня: основные подходы и направления исследования в российской политической науке // Вестник Московского университета Сер. 12. Политические науки. 2014. № 3.

4. Колесников В.Н. Актуальная повестка дня в современной России: факторы формирования // Сайт библиотеки «Cyberleninka». Размещено 24.03.2014. [электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnaya-povestka-dnya-v-sovremennoy-rossii-factory-formirovaniya> (дата обращения: 18.08.2018).

5. Митрохина Т.Н., Горбачев М.В., Соколов А.Г. Кризисный дискурс официальной власти и системной оппозиции в современной России: сравнительный анализ / под ред. Т.Н. Митрохиной. М.: «Российская политическая энциклопедия», 2014.

6. Хилгартнер С., Боск Ч.Л. Рост и упадок социальных проблем: концепция публичных арен // Социальная реальность. 2008. № 2.

7. Шестопал Е.Б. Политическая повестка дня российской власти и её восприятие гражданами // Политические исследования, Полис. 2011. № 2.

8. Bosso C.J. The Contextual Bases of Problem Definition // The Politics of Problem Definition / Ed. D.A. Rocheford, R.W. Cobb. Lawrence: University

Press of Kansas, 1994.

9. McCombs M.E., Show D.L. The Agenda-Setting Function of Mass Media // *Public Opinion Quarterly*. 1972. Vol. 36. Iss. 2.

## References

1. Dzhandra K., Berri D.M., Goldman D., Xula K.V. *Trudnym putem demokratii: Process gosudarstvennogo upravleniya v SShA*. M.: «Rossijskaya politicheskaya e'nciklopediya», 2006.

2. D'yakova E.G. Massovaya politicheskaya kommunikaciya v teorii ustanovleniya povestki dnya: ot e'ffekta k processu // *Polis. Politicheskie issledovaniya*. 2003. № 3. S. 109–120.

3. Kazakov A.A. Teoriya ustanovleniya povestki dnya: osnovnye podxody i napravleniya issledovaniya v rossijskoj politicheskoy nauke // *Vestnik Moskovskogo universiteta Ser. 12. Politicheskie nauki*. 2014. № 3.

4. Kolesnikov V.N. Aktual'naya povestka dnya v sovremennoj Rossii: faktory formirovaniya // *Sajt biblioteki «Cyberleninka»*. Razmeshheno 24.03.2014. [e'lektronnyj resurs]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnaya-povestka-dnya-v-sovremennoj-rossii-faktory-formirovaniya> (data obrashheniya: 18.08.2018).

5. Mitroxina T.N., Gorbachev M.V., Sokolov A.G. *Krizisnyj diskurs oficial'noj vlasti i sistemnoj oppozicii v sovremennoj Rossii: sravnitel'nyj analiz / pod red. T.N. Mitroxinoj*. M.: «Rossijskaya politicheskaya e'nciklopediya», 2014.

6. Xilgartner S., Bosk Ch.L. Rost i upadok social'nyx problem: koncepciya publichnyx aren // *Social'naya real'nost'*. 2008. № 2.

7. Shestopal E.B. *Politicheskaya povestka dnya rossijskoj vlasti i eyo vospriyatie grazhdanami* // *Politicheskie issledovaniya, Polis*. 2011. № 2.

8. Bosso C.J. *The Contextual Bases of Problem Definition* // *The Politics of Problem Definition* / Ed. D.A. Rocheford, R.W. Cobb. Lawrence: University Press of Kansas, 1994.

9. McCombs M.E., Show D.L. The Agenda-Setting Function of Mass Media // *Public Opinion Quarterly*. 1972. Vol. 36. Iss. 2.



UDC 32.019.51

DOI 10.17506/dipi.2019.34.1.5967

## **THE POLITICAL AGENDA: CONCEPT, SPECIFICITY, FORMATION FACTORS**

**Mitrokhina Tatyana Nikolaevna,**

Saratov Socio-Economic Institute  
of Plekhanov Russian University of Economics,  
Doctor of Political Sciences, Professor,  
Professor of Chair of History, Philosophy,  
Political Science and Sociology,  
Saratov, Russia,  
E-mail: mtn002@rambler.ru

### Annotation

The article deals with the analysis of the concept and phenomenon “the political agenda”. The specific features of this phenomenon are shown in the maintenance, structure, mechanisms, subjects and factors of its formation, in character and degree of an urgency of the problems structuring the political agenda. Processes of entering of problem questions in the political summons and their definitions as those with participation of subjects which influence formation of the political summons, and subjects who directly make the decision under its maintenance and structure are analyzed. Factors under which influence the political agenda is formed and changes are revealed. The phenomenon of a divergence of two variants of the domestic agenda – on the level of public relations and at official level – is explained.

### Keywords:

mass media, political agenda, subjects of formation of the political agenda.