

ГРАЖДАНСКАЯ ПОВЕСТКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: РЕЖИМНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ И РЕСУРСНАЯ НЕДОСТАТОЧНОСТЬ

А. В. Глухова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 27 февраля 2020 г.

Аннотация: рассматривается политический вес гражданской повестки, т. е. политических альтернатив осуществляющемуся в современной России внутривнутриполитическому курсу. С опорой на данные экспертного опроса, проведенного коллективом под руководством автора, а также на вторичную информацию показаны изменения, привнесенные в актуальную повестку политическими событиями 2019–2020 гг.

Ключевые слова: гражданские альтернативы, ресурсы, внутривнутриполитическая повестка, протесты, экспертный опрос.

Abstract: the article considers the political «weight» of the civil agenda, i. e. political alternatives to the domestic political course in modern Russia. Based on the expert survey data and secondary information, the author shows the changes in the current political agenda in 2019–2020.

Key words: civilian alternatives, resources, domestic political agenda, protests, expert survey.

Проблема достижения и сохранения консолидации общества и поддержания стабильности государственных и общественных структур издавна находится в центре научных изысканий зарубежных и отечественных ученых. Однако куда меньшее внимание до сих пор уделялось роли повестки дня в формировании базовых оснований общественного согласия и солидарности, тогда как именно формулируемые в ней кратко- и долгосрочные цели и ценности определяют глубину и масштабы общественного единства. При этом властные структуры не являются единственными субъектами этого процесса: консолидирующая повестка может появиться лишь как результат взаимной ответственности власти, политической оппозиции, СМИ, влиятельных экономических групп и т. д.

Летом 2019 г. в рамках гранта РФФИ¹ исследовательской группой кафедры социологии и политологии Воронежского государственного университета был проведен экспертный опрос, в котором приняли участие 52 эксперта из 19 регионов России: 28 участников опроса представляли федеральный и 24 участника – региональный уровень. Экспертами выступили преимущественно работники академической сферы, а также консалтинговых структур, органов государственной власти и общественных организаций. Проблематика опроса затрагивала наиболее актуальные вопросы политической жизни современной России. Данные опроса были дополнены анализом официальных документов (Посланий Президента Федеральному Собранию Российской Федерации) и вторичной социологической информацией.

Теоретико-методологическими основаниями исследования послужили работы зарубежных и отечественных авторов, рассматривающих повестку главным образом в концептуальных рамках принятия политических решений, где политический процесс трактуется как своеобразное *состязание повесток*, исходом которого становится выверенный и поддерживаемый значимым большинством населения политический курс [1]. Контроль над повесткой дня или владение повесткой предполагают интеллектуальное доминирование в публичном политическом поле, умение продвигать собственное видение решения тех или иных проблем, мобилизовать граждан в их поддержку. Важен учет соотношения правительственной/институциональной и гражданской/общественной повесток как компонентов коллективного выбора при принятии государственных решений. Ключевой фазой взаимодействия государства и общества становится формирование *итоговой* политической повестки. При этом особого внимания заслуживает проблема акторов и их ресурсного обеспечения.

В современной России определяющую роль в формировании внутри- и внешнеполитической повестки играют правительственные структуры, прежде всего, влиятельные сети в окружении президента В. Путина и его собственное видение приоритетов и перспектив развития страны. Исключительность этого влияния связана с особенностью политического режима и вектором его эволюции в последние 20 лет: ослабление политических партий, независимых СМИ, некоммерческих организаций, судебной системы и т. д. Даже парламентские партии по факту лишились «заявительной компетенции» (М. Хэттих) [2], т. е. возможности агрегировать наи-

¹ Проект № 16-03-00402 «Внутриполитическая повестка дня как фактор единства современной России».

© Глухова А. В., 2020

более острые вопросы, волнующие население, и продвигать их в политическую повестку вопреки сопротивлению провластного парламентского большинства.

Что же касается несистемной оппозиции, то ей приходится действовать в крайне неблагоприятных условиях административно-бюрократических ограничений, уголовных преследований и моральной дискредитации в официальных СМИ. Условия для открытой и легальной политической деятельности в России год от года становятся все менее благоприятными. Вопреки мировому тренду на экспансию политики в сопредельные сферы общественной жизни, на умножение числа субъектов политической деятельности – носителей конкурентного начала, новых идей, проектов, подходов, оформляющих вновь возникающие потребности и интересы, российские власти оценивают эти процессы как негативные и угрожающие общественной стабильности. Между тем даже при неравенстве политических ресурсов различных акторов трансформация самого характера общественных отношений ведет к модификации их ресурсного обеспечения: на смену силовым и материальным приходят организационные, информационные и символические ресурсы. Исход политического противоборства определяется их комбинацией и способностью политических субъектов адекватно отвечать на новые политические вызовы. Государство, в течение долгого времени остававшееся практически единственным политическим субъектом, с появлением множества движений гражданских инициатив, деиерархизацией отношений между властью и обществом вынуждено было вступить с последним в коммуникацию. Нынешние информационно-коммуникационные технологии, прежде всего Интернет, социальные сети, бросили еще более мощный вызов закрытости власти и обеспечили мобилизацию социальных движений протеста против несправедливости существующего социального порядка и недемократических политических практик во многих странах мира [3].

В демократических обществах коммуникации между властью и гражданским обществом выстраиваются определенным образом: если гражданское общество – значимый игрок, то власть включает его в свои расклады; в иных случаях с ним можно не считаться. В недемократических странах общество, как правило, молчит (или ему не дают говорить), но зато им успешно манипулируют. Это ослабляет обратную связь между гражданским обществом и властными структурами, принимающими ответственные решения, что лишает последних объективной информации и порождает риски непредвиденных и нежелательных последствий. Кроме того, общественное мнение всегда крайне нестабильно, и его форми-

рование осуществляется не только под воздействием власти.

Показательны примеры из недавней истории восточноевропейских обществ, в которых демократическая оппозиция – в рамках перехода от авторитаризма к демократии – сумела сохранить свое влияние на общественную повестку, даже лишившись рычагов власти. Так, например, демократические силы в Болгарии и Югославии после поражения на парламентских выборах 1994 г. сохранили высокий политический вес и общественное влияние, непропорционально сильное относительно занятых ими позиций. По мнению болгарских политологов, это объясняется двумя факторами. Во-первых, именно демократические силы оставались авторами дискурса перемен, поскольку не имели конкурентов в деле его продолжения. Во-вторых, они реально использовали свой символический капитал, пытаясь определить динамику и переконфигурацию на политической сцене [4]. Авторство в дискурсе новых выборов действительно принесло Союзу демократических сил впечатляющий успех на выборах весной 1997 г., что привело к перестановкам в политическом классе Болгарии.

Иными словами, в условиях неопределенности в сложном обществе диалог государства и гражданского общества становится более открытым и более конфликтным, а повышение управляемости в значительной степени обусловливается уровнем развития коммуникации, диалога и сотрудничества, что напрямую связано с деятельностью институтов развития в сфере политико-административного управления. «Процесс выработки политики не должен происходить только в правительственных кругах: в активно развивающихся странах круг участников намного шире и охватывает “мозговые центры”, академии, прессу, независимые экспертные сообщества, политико-административные институты развития. Отсутствие этих элементов делает режимы уязвимыми перед политическими и управленческими ошибками», – отмечает А. Волкова, анализируя опыт взаимодействия государства и гражданского общества в Индии [5, с. 38].

Стратегии российских властей в последние десять лет простирались от бесконечно широких трактовок политики как фактически любой нежелательной общественной деятельности (свыше 50 видов деятельности некоммерческих организаций прокуратура квалифицировала как политику, включая Левада-центр) [6] до «приватизации субъектности» (через дискредитацию любой автономной гражданской активности и преследование несогласных) [7]. Этой цели служило законодательство, с каждым годом ужесточавшее условия проявления такой активности, в том числе в электоральном поле [8–12], а также иные

способы дискредитации представителей несистемной оппозиции, гражданских активистов, журналистов – расследователей коррупции и т. д.

И тем не менее именно в гражданской сфере в последнее время наблюдается наиболее заметная мобилизация и солидарные практики вокруг общенациональных тем (например, борьбы с коррупцией, защиты экологии). Здесь формируется гражданская повестка, оспаривающая у власти не только ее содержательное наполнение, но и саму процедуру ее выработки и продвижения, т. е. необходимость институциональных посредников и переговорных площадок для ведения диалога и выработки компромиссов.

По данным экспертного опроса, проведенного участниками гранта, вес гражданской повестки, т. е. политических альтернатив, включая их качество, содержание, роль в политическом процессе, в сегодняшней России сравнительно невысок. По сравнению с официальной, правительственной повесткой, политический вес гражданской повестки получил гораздо более низкие оценки на трех уровнях: на уровне разработки стратегий простая средняя – 4,5; на уровне электоральной конкуренции – 4,94; на уровне политического, публичного управления – 4,28 (по десятибалльной шкале).

Подавляющее количество ответов экспертов на вопрос о причинах сложившейся ситуации адресовано состоянию гражданского общества, характеризующегося *«крайней слабостью, подавлением гражданских инициатив; извечным страхом наших граждан перед собственным государством, основным средством достижения цели которого является насилие и нагнетание страха»*. *«Политика в России делается государством, остальные институты – лишь приводные ремни к нему»*; *«гражданские ценности находятся на периферии общественного сознания, наблюдается неверие людей в собственные силы, опасение за свое будущее»*.

Эксперты указали также на инфраструктурные слабости гражданского общества: *«отсутствие политического плюрализма; разобщенность гражданских активистов, имеющих разные интересы и представляющих различные группы; критическая слабость институтов и практик гражданского общества, их слабое политическое влияние»*, *«слабость системной оппозиции, свертывание публичной политики»*.

Однако при всей строгости оценок эксперты признают, что гражданские активисты успешно проявляют себя в некоторых областях – в выступлениях по мусоросжигательным заводам, долевого строительству, реконструкции жилья и т. п. Некоторые элементы гражданской внутриполитической повестки власти используют в электоральной конкуренции в целях

привлечь голоса избирателей. *«Но в силу существенных размежеваний различных социальных групп, их статусов, прав и привилегий, гражданская внутриполитическая повестка практически не вырабатывается и не артикулируется в поле публичной политики»*.

Скептические оценки экспертов во многом оправданы, однако перемены в масштабе и характере гражданской активности последнего десятилетия нуждаются в более объективном анализе. В ходе массовых протестов 2011–2012 гг., связанных с «рокировкой» власти и фальсификацией результатов парламентских выборов, администрация достаточно быстро перехватила монополию на повестку и преимущество в идеологическом поле, стигматизировав политических противников как «иностранных агентов». В результате протесты стали терять легитимность.

В 2019 г. сложилась иная ситуация: ни в Москве, ни в России репрессии в отношении участников протестных выступлений не пользуются легитимностью, за исключением небольшого сегмента людей, преимущественно старше 60 лет, для которых основным каналом медиапотребления остается телевизор. Как показывают социологические опросы, и москвичи, и россияне в целом скорее симпатизируют тем, кто выходил протестовать в Москве: по данным Левада-центра, большинство россиян (38 %) осуждает силовые действия полиции и Росгвардии как чрезмерные и политически мотивированные. Уверенность в справедливости действий силовиков выразили лишь 24 % опрошенных [13]. Это можно считать потерей идеологического преимущества в ключевом для администрации случае, когда фактически начинается обсуждаться вопрос о захвате государственной власти. Однако убедить население в этой версии событий не удалось. Оппозиция навязала вопрос о транзите власти, коррупции в госаппарате, а также выдвинула требования честных выборов и политического представительства. Отказ в регистрации оппозиционных кандидатов на выборах в Мосгордуму (лето 2019 г.) также спровоцировал борьбу за политическую повестку, причем не городскую, а федеральную. Действия силовых структур придали общеполитической повестке мощное моральное измерение, способствующее формированию гражданской солидарности против несоизмеренного государственного насилия.

Московские протесты летом и осенью 2019 г., несмотря на видимое поражение², привнесли в актуальную повестку целый ряд важных изменений.

² Количественное преимущество провластных кандидатов в Московской городской думе; большие сроки заключения, вмененные ряду участников протестных акций; сохранение своих позиций руководителями силового блока и т. д.

Во-первых, оппозиции удалось сломать тот сценарий, который был утвержден в московской мэрии: провести в нее всех отобранных ею провластных кандидатов. Этому в немалой степени способствовала идея «умного голосования», фактически представлявшая собой протест против бесцеремонной политики московских властей. Сценарий был сломан, и часть людей, уверенных в своем депутатском мандате, проиграли выборы. Тем самым несистемная оппозиция сумела навязать московским властям свою повестку.

Во-вторых, произошло повышение качества репрезентации. Депутаты, избранные при помощи протестного голосования, действительно работают как защитники интересов москвичей, пытаются исправить ситуацию, при которой Москва – это единственный регион, в котором нет бюджетной комиссии в парламенте и где бюджет вообще нигде не обсуждается. У них появились дополнительные инструменты, чтобы представлять интересы избирателей своего района.

В-третьих, власть на московских выборах невольно способствовала максимальному объединению протестующих людей абсолютно разных взглядов. Перекрыв для недовольных и нелояльных все пути на столичные выборы, она сама подтолкнула их к тому, чтобы поменять внутримосковскую и сугубо избирательную повестку на общенациональную и общеполитическую.

В-четвертых, действия власти нанесли сильнейший удар по репутации выборной процедуры. Выборы в России при всех сопровождающих их манипуляциях были единственным способом легитимации властвования, легитимации людей, занимающих должности и руководящие посты. На этот раз было продемонстрировано, что власть не нуждается в выборной легитимации и не заботится о репутации. По мнению Л. Шевцовой, российский авторитаризм из электорального стал просто авторитаризмом. Возобладала линия на выталкивание всего чужеродного за пределы правящего поля. С этой тенденцией отныне придется считаться не только несистемной оппозиции, гражданским активистам, но и парламентским партиям, для которых также сужаются возможности маневра. Более того, ликвидируется почва для так называемых «системных либералов», многочисленных «адаптантов», представленных в структурах власти и существовавших за счет поддержания веры в возможные перемены «сверху». «Все это означает, что путь мирной эволюции системы в России заблокирован. В то же время силовая смена системы грозит падением государства, ставшего позвоночником этой системы» [14].

В-пятых, озвученные протестантами требования политического представительства через механизм свободных и справедливых выборов касаются в пер-

вую очередь органов законодательной власти. Однако кризисная ситуация 2019 г. коснулась и другой, не менее важной ветви власти – судебной: рейтинги доверия судов едва ли не самые низкие из всех государственных институтов. От лица известных юристов зазвучали предложения введения в России судов присяжных в целях обеспечения представительства народа в органах власти, контролирующих государственное принуждение. Это касается тех дел, в которых есть признаки публичности и интересов гражданского общества, в том числе связанных с выборами и публичными акциями. «При всех издержках суда присяжных и других форм участия граждан в отправлении правосудия (п. 5 ст. 32 Конституции) сейчас это, может быть, единственный мирный выход из тупика легитимности», – отмечал член Совета по правам человека при Президенте РФ Л. Никитинский [15]. Вместе с тем очевидно, что суд присяжных – это политический проект, реализация которого требует сложной законодательной работы и политической воли, которой пока нет.

Главным же итогом для гражданского общества стало то, что московские протесты привели к очень важному ментальному сдвигу в отношении понимания природы государства. По образному выражению К. Мартынова, в сентябре минувшего года в России заново изобрели республику как общее дело. «Разорванное на части, разделенное общество начало собирать себя заново. Нашлись в стране честные священники, смелые актеры, порядочные учителя, настоящие студенты. Их поведение стало новой нормой – люди знают, что можно действовать так же» [16]. Солидарные действия граждан демистифицируют власть: перед нею возникает другая политическая воля, отрицающая полицейский произвол.

Таким образом, несмотря на жесткие административно-полицейские ограничения и слабость организационных, медийных и финансовых ресурсов, оппозиция смогла продвинуть в актуальную политическую повестку дня очень важную идею *электорального самоуправления* как одной из важнейших форм политического самоуправления. Это предполагает роспуск Центральной избирательной комиссии России, полностью потерявшей доверие, и принятие нового законодательства о выборах. «Общенациональный “избирательный орган” должен создаваться конференцией выборщиков или каким-то иным способом “снизу” под конкретные выборы и не иметь никаких административно-распорядительных функций по отношению к комиссиям на местах, превращающим его в министерство и часть “системы”», – отмечает В. Пастухов. – Нам нужна не смена лиц в избиркомах, а изменение всего механизма организации выборов. Общество должно иметь шанс сделать власть сменяемой. При нынешней системе организа-

ции выборов это невозможно ни теоретически, ни практически» [17]. Не менее актуальным требованием гражданской повестки остается незамедлительное прекращение всех политически мотивированных уголовных дел и амнистирование всех осужденных по «политическим» статьям [18].

Объявленная в Послании президента В. Путина Федеральному Собранию 2020 г. конституционная реформа была преподнесена общественности как ответ на те ожидания перемен, о которых свидетельствовали как социологические замеры состояния массового сознания, так и политические акции оппозиции. Фактически это означает попытку власти «перехватить повестку» у несистемной оппозиции, демобилизовать ее сторонников посредством вовлечения их в обсуждение предлагаемых конституционных поправок [19]. Однако неконкретное содержание последних, а также не до конца понятный механизм их внесения в текст Конституции в отсутствие соответствующего закона о Конституционном собрании лишь расширяет поле конфликтного противоборства, порождая раскол между сторонниками и противниками изменения Основного закона страны, где несистемная оппозиция выступает в непривычной для себя роли «охранителей». Предметом конфликта становится трактовка содержания необходимых стране институциональных изменений, что невольно напоминает конституционные дискуссии 1993 г. и одновременно предостерегает от повторения их трагического завершения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Глухова А. В. Внутриполитическая повестка дня как фактор единства современной России : к проблеме теоретической интерпретации / А. В. Глухова, Д. В. Сокунов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: История. Политология. Социология. – 2019. – № 4. – С. 5–16.
2. Hattich M. Theorie der politischen Prozesse / M. Hattich. – Mainz : v. Hase Kohler, 1972. – 253 S.
3. Кастельс М. Власть коммуникации / М. Кастельс. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. – 591 с.
4. Крэстева А. Власть и элита в обществе без гражданского общества / А. Крэстева // Социологические исследования. – 1996. – № 4. – С. 23.
5. Волкова А. В. Политико-административные институты развития и формирование политической повестки дня : сравнительный анализ Индии и России / А. В. Вол-

кова // Политические коммуникации и публичная политика : концепции, методы, сравнение опыта : материалы XVII Всероссийского научного семинара. – Краснодар : Вика_Принт, 2016. – С. 36–38.

6. Siegert J. Uberall Politik / J. Siegert // Russland – Analysen. – № 258. – 31.05.2013. – S. 28–31.

7. Глухова А. В. Постигание непостижимого (российская политика 2000-х годов в контексте глобальных и региональных процессов) : монография / А. В. Глухова. – Воронеж : ИСТОКИ, 2014. – 411 с.

8. О некоммерческих организациях: федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 29.07.2018).

9. О внесении изменений в статью 148 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан : федер. закон от 29 июня 2013 г. № 136-ФЗ.

10. О противодействии экстремистской деятельности : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (в ред. от 23.11.2015).

11. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 18 марта 2019 г. № 28-ФЗ.

12. О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» : федер. закон от 18 марта 2019 г. № 31-ФЗ.

13. Более трети россиян считают приговоры по «московскому делу» политически мотивированными. – URL: <https://www.levada.ru/2019/10/09/bolee-treti-rossiyan-schitayut-prigovory-po-moskovskomu-delu-politicheski-motivirovannymi/>

14. Шевцова Л. Решили бетонировать / Л. Шевцова. – URL: <https://echo.msk.ru/blog/shevtsova/2464009-echo/>

15. Никитинский Л. Источник всякой власти – народ. Особенно судебной. Все дела с политической составляющей должны рассматриваться судом присяжных / Л. Никитинский // Новая газета. – 2019. – 7 сент.

16. Мартынов К. Русское политическое чудо / К. Мартынов. – URL: <https://echo.msk.ru/blog/kirillmartyn/2511267-echo/блог>

17. Пастухов В. Как добиться свободных выборов в России, или Зачем нам этот ЦИ(р)К? / В. Пастухов. – URL: https://echo.msk.ru/blog/pastuhov_v/2481285-echo/

18. Эксклюзив НГ. Текст Заявления о создании Гражданской коалиции // Независимая газета. – 2019. – 24 окт.

19. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (2020). – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>

Воронежский государственный университет
Глухова А. В., доктор политических наук, профессор,
заведующая кафедрой социологии и политологии
E-mail: soc@hist.vsu.ru

Voronezh State University
Glukhova A. V., Doctor of Political Sciences, Professor,
Head of the Sociology and Political Science Department
E-mail: soc@hist.vsu.ru