

КОНВЕРТАЦИЯ В ФОРМИРОВАНИИ ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОВЕСТКИ (РОССИЙСКИЙ КЕЙС)

О. А. Сиденко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 февраля 2020 г.

Аннотация: на основе данных экспертного опроса анализируется проблема конвертации форм внутриполитической повестки дня в современной России. Проблему в наиболее общем виде можно свести к значительному разрыву между политическим курсом, политическими альтернативами и общественным запросом, что в конечном итоге подрывает целостность политики.

Ключевые слова: *полития, политика, формирование внутриполитической повестки, конвертация.*

Abstract: *the problem of conversion from public inquiry to political course is analyzed in the paper. This problem may be generally shown as disruption between political course, political alternatives and public inquiry. Ultimately, the integrity of Russian polity is undermined.*

Key words: *polity, politics, internal policy agenda settings, conversion.*

Концептуальные основания исследования

Проблематика конвертации форм политической повестки в научной литературе не рассматривается, так как не выделяются сами формы и не используется термин «конвертация» (П. Бурдье, В. В. Радаев) [1; 2]. Своего рода классикой жанра является разграничение системной и институциональной политических повесток. В условиях демократического правления проблема, чтобы стать частью политической повестки, должна получить как общественное признание, так и официальную поддержку. Согласование интересов рассматривается в логике «коммуникативного действия» (Ю. Хабермасс) [3]. При этом исследователи указывают на фактическое неравенство акторов в степени контроля процесса построения и удержания политической повестки, а также идеологические искажения репрезентации интересов (двойная оптика П. Бахраха и М. Баратца и тройная оптика С. Люкса) [4; 5]. У правящих кругов существенно больше возможностей, и нередко для понимания формирования официальной повестки необходима инсайдерская информация. Особенно рельефно это проявляется в порядках ограниченного доступа (Д. Норт) [6].

Представление общественного запроса (общественная повестка), политических альтернатив (гражданская повестка) и политического курса (официальная повестка) в виде трех форм внутриполитической повестки целесообразно именно в свете проблемы целостности политики, механизмов ее формирования и поддержания. Реалии таковы, что институты гибридируются, сетевые коммуникации становятся

множественными и транснациональными, возрастает их роль и влияние на политический процесс. Инициативные группы и отдельные пассионарии получают возможность хотя и точечного, но весьма ощутимого воздействия и т. п.

Формирование общественно и политически приемлемых альтернатив все более представляется делом архисложным и требующим отдельного рассмотрения, прежде всего, с двух позиций: акторов и механизмов. Под механизмами целесообразно понимать не столько устойчивый систематизированный набор форм, правил и процедур, сколько пул легитимных или же притязующих на легитимацию возможностей представить вопрос в качестве общественно и политически значимого. Выступление 16-летней Греты Тунберг с речью на Генеральной ассамблее ООН всего лишь десять лет назад было бы немыслимым.

Что касается механизмов конвертации (процесса передачи содержания посредством изменения формы), то представляется, что их необходимо проследить на трех уровнях: стратегирования, борьбы за власть, формирования тех или иных направлений политики. Сама же конвертация должна обеспечить передачу основного содержания повестки посредством изменения формы сообразно специфике этапа выработки, принятия и реализации политических, публично-управленческих решений. Надлежащая конвертация форм призвана способствовать адекватному и своевременному восприятию вертикальных (восходящих и нисходящих) информационных потоков; эффективному агрегированию посредством вертикальных и горизонтальных коммуникаций; выявлению общественных потребностей как основы политического курса, а также учету их изменений в

ходе коррекции курса; мобилизации политической воли и уменьшению управленческих лагов. Это в свою очередь позволяет не только повысить эффективность использования ресурсов и результативность политики, но и укрепляет чувство общности в рамках политики, способствует успеху политико-правовой социализации, укрепляет политическое обязательство как моральное обязательство следовать законным предписаниям власти. При этом было бы сугубым идеализмом полагать, что конвертация может обеспечивать трансляцию содержания без искажений и изъятий. Последние – неизбежный результат интерпретации, учета «окна возможностей», политической борьбы и т. п. Особое значение имеет масштаб манипуляций, к которым прибегают политические акторы, прежде всего, правящий класс.

Результаты пилотного исследования

Первичная информация собиралась посредством всероссийского экспертного опроса, проводившегося летом 2019 г. в рамках гранта РФФИ № 19-011-31293 «Внутриполитическая повестка дня как фактор единства современной России» исследовательской группой Воронежского государственного университета (руководитель – профессор А. В. Глухова). В опросе приняли участие 52 эксперта из 19 регионов России – преимущественно работники академической сферы, консалтинговых структур, органов государственной власти и общественных организаций. Инструментарий был разработан таким образом, чтобы оценка по десятибалльной ранговой шкале того или иного показателя сопровождалась комментариями. Конвертация форм внутривнутриполитической повестки заняла одно из ключевых мест в проблематике проведенного исследования. Рассмотрим полученные результаты.

Степень, в которой обеспечивается конвертация форм на уровне разработки стратегий, была оценена экспертами по десятибалльной шкале в среднем на 5 баллов. На уровне электоральной конкуренции и политического, публичного управления оценки оказались несколько ниже: средние значения – 4,72 и 4,38 балла соответственно.

В качестве причин эксперты, прежде всего, указали на режимные характеристики: *отсутствие «политического плюрализма», «реальной политической конкуренции в стране», «циркуляции элит» и «гражданского диалога»; «упор на такие позиции, которые совпадают с мнением Президента»; «непубличный характер политического управления», «низкий профессиональный уровень чиновников, их неспособность коммуницировать с гражданами»; «различие между декларируемыми и реальными целями политики», «институциональная система, не дающая возможность формулировать и продвигать*

общественно значимые инициативы достаточно эффективно».

Одним из экспертов было отмечено, что внутривнутриполитическая повестка для государства не более чем «симулякр». Проводится политика «шоу-власти». Соприженность реального управленческого процесса с декларируемой внутренней повесткой эксперты оценили по десятибалльной шкале в среднем лишь на 4,9 балла. Традиция «обращения к негосударственным и общественным акторам за “советом”» практически отсутствует.

Система, вырабатывающая официальную повестку, закрыта, что обретает особое значение в свете значительно большего политического веса этой формы повестки. Оценка такового экспертами производилась по десятибалльной шкале на трех уровнях: разработки стратегии, электоральной конкуренции и политического, публичного управления. Результаты представлены в табл. 1.

Таблица 1
Политический вес форм внутривнутриполитической повестки (среднее значение в баллах)

№ п/п	Форма внутривнутриполитической повестки	Уровни		
		Разработка стратегии	Электоральная конкуренция	Политическое, публичное управление
1	Официальная внутривнутриполитическая повестка	6,81	5,72	5,84
2	Гражданская внутривнутриполитическая повестка (политические альтернативы)	4,5	4,94	4,28
3	Общественная внутривнутриполитическая повестка (общественный запрос)	4,08	4,6	3,87

Как показывают данные, приведенные в табл. 1, наибольшим политическим весом обладает официальная внутривнутриполитическая повестка на уровне разработки стратегии (простая средняя – 6,81 балла). Наименьший вес у общественной повестки на уровне политического публичного управления (простая средняя – 3,87 балла). Общественный запрос и политические альтернативы закономерно обретают вес на уровне электоральной конкуренции, но простая средняя оценок в обоих случаях меньше 5 баллов.

По мнению одного из экспертов, конвертацию мы наблюдаем лишь в рамках уровней официальной политический повестки. «Для гражданской и обще-

ственной внутривнутриполитических повесток конвертации в наибольшей степени препятствует их низкий политический вес». К этому можно добавить значительный «вес скрытых непубличных акторов и субъектов политики, которые по-своему формулируют обществу коридор возможностей».

Роль неформальных коммуникаций в процессе формирования внутривнутриполитической повестки эксперты по десятибалльной шкале в среднем оценили на 7,56 балла. К тому же «в системе крайне сложно выстроена возможность для возникновения и укрепления политических сил (организаций), которые смогли бы доносить альтернативную повестку».

Необходимо отметить, что не все эксперты выражают пессимизм, хотя таковых подавляющее большинство: «Не вижу непреодолимых препятствий в конвертации форм повестки. Есть запрос и у власти, и у гражданского общества “слышать” друг друга. Вопрос нежелания определенных властных акторов учитывать интересы граждан ввиду коммерческих выгод», «проблема адекватной работы институтов и обратной связи в обществе».

Мощным тормозящим фактором в процессе конвертации повесток выступает «неспособность гражданских активистов объединить людей привлекательными идеями и вывести их на уличные протесты». Причины этого кроются в разрыве содержательных коммуникаций, отсутствии культуры диалога («низкий профессиональный уровень чиновников и неспособность чиновников коммуницировать с гражданами»), в апатии и неверии, в отсутствии политических традиций, а также реальных механизмов и запроса на конвертацию со стороны властных институтов («высокий вес скрытых непубличных акторов и субъектов политики, которые по-своему формулируют обществу коридор возможностей»). Негативным фактором является также отсутствие циркуляции элит и реальной политической конкуренции в стране; «отсутствие прозрачных форм коммуникаций, политика “шоу-власти”». У элиты отсутствует потребность в практиках сотрудничества с обществом и стремление к конвертации повесток.

В то же время отсутствует и запрос на такую конвертацию. «Народ не требует от власти решения проблем, соглашается с любым законом. Поэтому причин конвертировать повестку у власти нет». Ситуация усугубляется непубличным характером политического управления, отсутствием стремления к стратегическому планированию. Свою роль играют также «постоянные изменения в риторике власти».

Оттягивающим фактором выступает отсутствие внятного, согласованного образа будущего страны. Именно он способствует формированию гражданской идентичности членов политики, задает ключевые ориентиры для стратегии развития.

Показательны экспертные оценки потребности в формировании стратегии политического развития страны:

- объективная потребность политической системы была оценена в среднем на 8,29 балла;
- потребность гражданского общества – на 7,62 балла (простая средняя);
- потребность правящей элиты – на 6,29 балла (простая средняя);
- потребность политических партий – всего лишь на 5,77 балла (простая средняя).

Сложившаяся ситуация обусловлена, по мнению экспертов, тем, что:

- при наличии потребности нет «понимания», в чем «виновата и современная политическая наука, которая мало обращает на это внимания»; «стратегические разработки в основном затрагивают экономическое развитие, да и те по факту бесполезны»;
- повышение эффективности политической системы требует «многоэтапной модернизации для интеграции общества и гармонизации групп интересов», что фактически блокируется высоким уровнем неопределенности и рисков;
- «элитократия», «авторитарные тенденции», «отсутствие ясных перспектив политических изменений, политическая профанация и политический популизм», «вера в то, что всевластие силовых структур заставит людей забыть о гражданской активности и требованиях изменить политическую систему»;
- правящую элиту, характеризуемую «неполитическими предпочтениями», а также «окуклившиеся» политические партии в принципе устраивает «существующий статус-кво», а усилий «гражданского общества в своем нынешнем состоянии» недостаточно;
- как следствие, реализуется «стратегия выживания», а не развития.

Что касается основных дефектов конвертации форм внутривнутриполитической повестки, то экспертами были отмечены дефекты, как наиболее рельефно проявляющие себя в политических коммуникациях, так и затрагивающие политический процесс в целом. Частотное распределение представлено в табл. 2.

Очевидно, что дефекты взаимосвязаны: искусственное сужение круга субъектов формирования повестки и отсутствие полноценного диалога (индикаторы с наибольшей частотой) не только препятствуют формированию культуры восприятия контрагента как партнера, но и открывают широкие возможности для политической манипуляции, популизма, замалчивания. В результате доминирующей оказывается «инкубентная» повестка, а общественные потребности отражаются лишь как не проявленная, скрытая повестка. Идеино-политическая поляризация в таких условиях также вполне закономерна.

Таблица 2
Основные дефекты конвертации в современной российской политике (множественный выбор)

№ п/п	Индикатор	Частота
1	Искусственное сужение круга субъектов формирования повестки	25
2	Отсутствие полноценного диалога	22
3	Искажения вследствие политической манипуляции	21
4	Отсутствие культуры восприятия контрагента как партнера	17
5	Популизм	15
6	Наличие «закрытых тем»	13
7	Идейно-политическая поляризация	10
8	Доминирование «инкубентной» повестки	9
9	Общественные потребности как непроявленная, скрытая повестка	7

Экспертам было предложено оценить по десятибалльной шкале, в какой мере имеющиеся механизмы конвертации (общественное представительство, публичные обсуждения и слушания, инициативное бюджетирование, электоральная конкуренция, законотворческий процесс и т. д.) позволяют:

– ориентировать систему публичного управления на реальные общественные потребности (простая средняя составила 4,61 балла);

– формировать и воспроизводить процедурный консенсус (простая средняя – 4,31 балла);

– формировать и воспроизводить ценностный консенсус (простая средняя – 3,79 балла);

– укрепить общественную солидарность и чувство общности (простая средняя – 3,65 балла).

Если своего рода связь с реальностью в какой-то мере обеспечивается благодаря технократизации¹, то целостность политики явно находится под угрозой, так как ее невозможно обеспечить без чувства общности, ценностного консенсуса и общественной солидарности. Показательно, что на первое место в

¹ «Пренебрежение общественным благом и неэффективное использование ресурсов» 21 эксперт указал в качестве наиболее значимого следствия ненадлежащей конвертации форм внутриполитической повестки. Этот индикатор оказался на второй позиции по частоте. Кроме того, сама «деполитизация, технократизация процесса принятия решений» также отмечалась как следствие ненадлежащей конвертации (13 экспертов). Таким образом, явно сложился «порочный» круг: технократизм, компенсируя недостатки политических коммуникаций и шире – политической системы, усугубляет эти недостатки.

перечне наиболее значимых следствий ненадлежащей конвертации по частоте упоминаний (30 экспертов) вышло именно «отчуждение населения от власти». Упоминались также «разрушение общественной солидарности» (7 экспертов) и «ослабление у населения готовности следовать официальным предписаниям» (7 экспертов).

Важно также учитывать эффект реализации заявленной внутриполитической повестки. Результативность реализации эксперты оценили в среднем на 4,9 балла. Далее им было предложено указать три наиболее результативных и три наименее результативных блока повестки. Результаты представлены в табл. 3.

Из приведенных данных следует, что в списке блоков с высоким уровнем результативности лидируют те, что укладываются в магистральную на протяжении многих лет консервативную политическую повестку. Исключением являются «цифровизация и развитие новых технологий», а также «совершенствование правовой регуляции, правовой базы контрольно-надзорной деятельности». Наименее результативные блоки: «рост благосостояния и повышение уровня жизни населения», «социальная защита и поддержка пожилых», «экономический рост», «повышение качества и доступности медицинской помощи». Однако именно они во многом определяют качество жизни населения.

Таким образом, очевидно, что без надлежащей конвертации обеспечить задачи развития общества, и не только в его политическом измерении, невозможно. Помимо указанных экспертами объективных препятствий, значительную роль играют собственно политическая воля и интересы правящего класса. Сохраняя статус-кво, он фактически обрекает страну на стагнацию. Кроме того, при имеющихся дефектах конвертации, низком политическом весе общественного запроса и политических альтернатив динамическая стабильность фактически недостижима.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бурдые П. Формы капитала / П. Бурдые ; пер. М. С. Добряковой // Экономическая социология. – 2002. – Т. 3, № 5. – С. 60–74. – URL: https://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208205039/ecsoc_t3_n5.pdf (дата обращения: 22.01.2020).

2. Радаев В. В. Понятие капитала, формы капиталов и их конвертация / В. В. Радаев // Экономическая социология. – 2002. – Т. 3, № 4. – С. 20–32. – URL: https://www.hse.ru/data/2010/12/31/1208205038/full_text.pdf (дата обращения: 21.01.2020).

3. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие : пер. с нем. / Ю. Хабермас. – СПб. : Наука, 2001. – 382 с.

4. Bachrach P. Two Faces of Power / P. Bachrach, M. Baratz // The American Political Science Review. –

*Результативность блоков официальной
внутриполитической повестки в современной России*

№ п/п	Наибольшая результативность, частота	Блоки официальной внутриполитической повестки	Наименьшая результативность, частота
<i>Блоки с наибольшей результативностью</i>			
1	24	Патриотическое воспитание	2
2	23	Укрепление традиционных ценностей	2
3	19	Цифровизация и развитие новых технологий	3
4	14	Поддержка семей и возобновление естественного прироста населения	9
5	13	Совершенствование правовой регуляции, правовой базы контрольно-надзорной деятельности	4
6	9	Поддержка социально ориентированных НКО и общественных инициатив	3
7	8	Поддержка молодежи	2
8	6	Улучшение жилищных условий населения	3
<i>Блоки с наименьшей результативностью</i>			
9	5	Рост благосостояния и повышение уровня жизни населения	31
10	3	Социальная защита и поддержка пожилых	17
11	1	Экономический рост	16
12	4	Повышение качества и доступности медицинской помощи	15
13	5	Выравнивание уровня развития регионов	11
14	4	Модернизация и повышение эффективности публичного управления	11
15	4	Экологическая безопасность и развитие «зеленой экономики»	11
16	5	Развитие сельских территорий	10
17	1	Поддержка фундаментальных и прикладных научных исследований, формирование научно-производственных комплексов	10
18	3	Улучшение делового климата	9
19	4	Доступное современное образование	8
20	2	Развитие общественного контроля и различных форм общественно-политического участия	7
21	6	Модернизация инфраструктуры	7
22	5	Гражданское воспитание	6
23	4	Подготовка современных высокопрофессиональных кадров, преодоление кадрового дефицита	6
24	2	Комплексное развитие территорий	6
25	2	Поддержка малого и инновационного бизнеса	6

1962. – Vol. 56, № 4. – P. 947–952. – URL: <http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/bachrach.pdf> (дата обращения: 20.01.2020).

5. Люкс С. Власть : радикальный взгляд / С. Люкс. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2010. – 240 с.

6. Норт Д. В тени насилия : уроки для обществ с ограниченным доступом к политической и экономиче-

ской деятельности : докл. к XIII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 3–5 апреля 2012 г. / Д. Норт, Дж. Уоллис, С. Уэбб, Б. Вайнгайт ; пер. с англ. М. Дондуковского и Е. Леонтьевой ; под науч. ред. А. Яковлева и Л. Полищука ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 48 с.

*Воронежский государственный университет
Сиденко О. А., кандидат политических наук, доцент
кафедры социологии и политологии
E-mail: soc@hist.vsu.ru*

*Voronezh State University
Sidenko O. A., Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Department of Sociology and Political Science
E-mail: soc@hist.vsu.ru*