

## ЭВОЛЮЦИЯ КОНЦЕПТА “ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОВЕСТКА” В ЗАРУБЕЖНЫХ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЯХ

© 2017 г. Е. Вандышева

*В статье прослеживается развитие взглядов на формирование политической повестки. Рассмотрены подходы к определению повестки политического курса и ее индикаторы. Приведена критика объяснительных возможностей существующих концептуальных моделей. Выявлены ключевые тенденции в рамках рассмотриваемой исследовательской традиции. На примере ряда эмпирических исследований показаны возможности партий и СМИ по формированию повестки. Анализ опирался на данные исследований, представленных в публикациях с наиболее высоким индексом цитирования в наукометрической базе Web of Science.*

*Ключевые слова:* повестка политического курса, повестка парламента.

*Статья поступила в редакцию 29.08.2016.*

DOI:10.20542/0131-2227-2017-61-4-91-99

По каким вопросам будут приниматься политические решения, а какие останутся без внимания политиков, несмотря на важность для общества в целом, экспертов или журналистов? Этот вопрос оказывается ключевым для определения политического курса и для выбора стратегии поведения политических акторов. Концептуальные модели, объясняющие процесс формирования повестки политического курса, демонстрируют различные объяснения этого процесса.

Как изменения общественной повестки (круга проблем, волнующих общество) и политического внимания (круга проблем, которые отбирают политики для принятия решений) влияют на государственную политику? Неизменный интерес к этим темам сформировался в американской политологической литературе в конце 50-х – начале 60-х годов XX в. Основоположниками исследований политической повестки принято считать ведущего теоретика партиципаторной демократии Питера Бахраха, неомарксиста Мортона Баратца и Элмера Эрика Шаттшнайдера, чьим именем названа премия за лучшую диссертацию в области американской политической науки [1, р. 959].

Чем обусловлено развитие исследований политической повестки? Какие направления сформировались в результате проведения этих исследований? К чему сводится критика и ограничения объяснительных возможностей модели формирования повестки? Как операционализируется понятие “политическая повестка”, и какая роль в ее конструировании отводится отдельным акторам? Именно эти

вопросы освещаются в статье. Для решения поставленных исследовательских задач отобраны, в первую очередь, публикации из наукометрической базы *Web of Science*, имеющие наиболее высокий индекс цитирования (рис.)<sup>1</sup>. Публикации найдены по ключевой фразе “*Agenda Setting*” в разделе “*Political Science*”, без выбора конкретного временного периода.

### ИССЛЕДОВАНИЯ ПОВЕСТКИ ПОЛИТИЧЕСКОГО КУРСА: ПРАГМАТИЗМ КАК ДВИЖУЩАЯ СИЛА

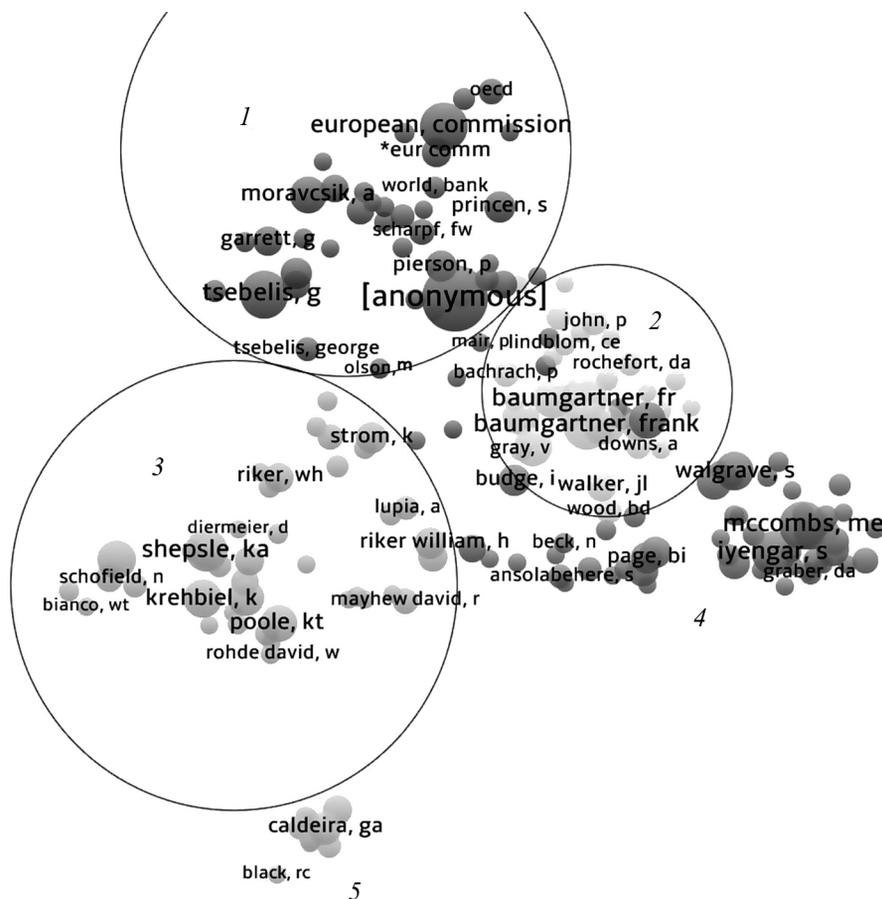
Толчком к развитию теории формирования повестки политического курса (*Policy Agenda Setting Theory*)<sup>2</sup> послужила дискуссия между представителями плюралистической и элитистской школ. Аргументация сторон этой дискуссии подвергается критике в знаменитой статье П. Бахраха и М. Баратца “Два лица власти” [2], которая долгое время оставалась самой цитируемой в истории журнала *The American Political Science Review*. В ней в обобщенном виде приведены взгляды плюралистов и элитистов на природу власти, а также обоснован тезис о наличии у власти возможности ограничивать выбор требующих решения проблем безопасными для нее вариантами [2, р. 952]. В дальнейшем данный тезис вырос в концепцию непринятия решений (*The Concept of Nondecision-Making*) [3, 4].

В исследованиях роли местных сообществ в принятии решений плюралисты, на стороне которых часто оказываются политологи, приходят к выводу о распыленности власти – распределении

ВАНДЫШЕВА Елена Александровна, старший преподаватель, Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”, Санкт-Петербургский филиал, РФ, 190008 Санкт-Петербург, ул. Союза Печатников, 16 (evandyшева@hse.ru).

<sup>1</sup> Статистика ко-цитирования анализировалась с помощью компьютерной программы *VOViewer*. Результаты представлены на рисунке.

<sup>2</sup> Наряду с указанным названием будет использоваться формулировка “политическая повестка” в том же значении.



**Рис.** Публикации с наиболее высоким индексом цитирования

Источник: наукометрическая база *Web of Science Core Collection*.

Примечание. Карта построена методом ко-цитирования с использованием компьютерной программы *VOViewer*. Публикации найдены по ключевой фразе “*Agenda Setting*” в разделе “*Political Science*”, без выбора конкретного временного периода. В оригинальной карте цветом закодированы тематические области (обозначены цифрами); площадь круга отражает число публикаций в источнике; расположение указывает на силу связи цитирования одинакового набора публикаций.

Область, обозначенная цифрой 1, – исследования повестки в европейских странах и международных организациях; 2 – исследования повестки в США; 3 – исследования законодательного представительства; 4 – исследования влияния медиа на повестку; 5 – исследования повестки высших судебных инстанций.

ее между различными конкурирующими группами [5; 6]. В то же время элитисты, на стороне которых чаще выступают социологи, отстаивают тезис о централизации власти [2, р. 947]. Позиция представителей элитистской школы критиковалась в научной литературе за то, что их тезисы о природе власти во многом предопределяются ролью, которую они сами отводят элитам. П. Бахрах и М. Баратц совершенно справедливо отмечают, что аналогичный упрек может быть сделан плюралистам [2, р. 952]. Для того чтобы выйти из выявленного логического противоречия, указанные исследователи предложили уделять внимание выбору курса в исследуемых институтах, отслеживать динамику непринятия решений и только после этого обращаться к анализу решений по отдельным проблемам [2].

Изучение факторов, определяющих формирование политической повестки, велось в традиции исследований политического курса (*policy studies*). Эта традиция может быть рассмотрена в качестве продолжения концепции знания как способа решения проблем. Предложенная Джоном Дьюи модель последовательного решения проблем (*The Step-Wise Model of Problem Solving*) [7, 8] во многом предопределила появление концепции политического цикла, на что указывают Доуг Торгерсон [9] и Ник Турнбулл [10].

Автор этой концепции – Гарольд Лассуэлл, чьи исследования носили проблемно ориентированный и междисциплинарный характер, предложил выделять семь стадий в процессе принятия решений [11]. Каждая из перечисленных ниже стадий рассматривается как проявление власти:

1) сбор информации (лица, участвующие в процессе выработки и принятия политических решений, отбирают данные о проблеме и вариантах ее решения и распространяют полученные сведения среди всех заинтересованных лиц);

2) продвижение (распространение ценностных требований);

3) регулирование (определение “правил игры”);

4) вызов (оценка соответствия или несоответствия проводимого политического курса определенным установкам; особую роль на этом этапе играют правоохранительные органы);

5) применение (характеристика конкретных обстоятельств в соотношении с “правилами игры”);

6) окончание (прекращение регулирования и получение обратной связи);

7) оценка (характеристика достижений и неудач в рамках политического курса и выявление его эффективности) [11, р. 28].

С одной стороны, выделение таких универсальных этапов принятия решения согласовывалось с общим трендом развития политической науки, в соответствии с которым усилия ученых были направлены на выработку моделей, применимых в любом обществе. С другой, именно это послужило причиной критических оценок модели, поскольку возникали сомнения, что любое решение проходит через все обозначенные стадии, что можно определить, когда заканчивается одна стадия и начинается другая, что стадия окончания может предшествовать оценке, и ряд других.

На основании предложенного Г. Лассуэллом подхода в дальнейшем было разработано значительное число типологий процесса принятия решений. Определение вопроса, требующего вмешательства со стороны власти, оказывается важнейшим в рамках политического цикла. Лассуэлл считает решение проблемы существенным свойством не только политического процесса в целом, но и непосредственно политического анализа [10, р. 73], и формирует ситуативную карту, подходящую для поиска актуальных проблем [11, р. 39].

Значительную роль в развитии теории формирования повестки политического курса сыграла неудовлетворенность исследователей ответом на вопрос: “Какие проблемы считать политическими”? Одна из задач, поставленная Робертом Далем в проведенном в 1958 г. исследовании, — определить ключевые вопросы в политической сфере (*key political issues*) [12, р. 467]. По мнению Р. Даля, “ключевая проблема должна охватывать имеющиеся разногласия в предпочтениях двух и более групп” [12, р. 467]. Подобный критерий отделения ключевых проблем от неключевых нельзя

считать проверяемым и в силу этого — применимым в дальнейших разработках.

Элмер Эрик Шаттшнайдер, сформулировавший исследовательский вопрос более широко: “Что стоит за политическими событиями?”, вводит в научный оборот понятие “поле конфликта” (*scope of conflict*) [13, pp. 7, 34-39], граничащее с понятием “проблема”. Оно в свою очередь рассматривается Джоном Кингдоном и его последователями в качестве важнейшего инструмента управления [14]. В процессе формирования повестки Дж. Кингдон выделяет пять основных элементов: идентификацию проблемы, определение ее значимости, конкретизацию альтернатив политики, выбор предпочтительного варианта политики и возникновение политической арены [14, р. 87]. Формируется отдельное направление исследований вокруг определения проблемы и изменений политического курса. Ученые задаются вопросом: “Что (какие мотивы) движет теми, кто стремится сделать определенную проблему частью общественной повестки или исключить из нее определенный вопрос?”.

Энтони Даунс объясняет рост и уменьшение общественного внимания посредством понятия “цикл внимания к проблеме” (*issue attention cycle*). Этот цикл, по замыслу ученого, состоит из пяти стадий<sup>3</sup>: предпроблемная ситуация, интенсивное развертывание и чрезмерный энтузиазм, осознание издержек серьезного прогресса, постепенное снижение интенсивности общественного внимания и пост-проблемная ситуация [15, pp. 39-41]. На примере изменения общественного интереса к экологическим проблемам Э. Даунс выделяет несколько существенных факторов изменения повестки, среди которых: технологический прогресс, расширение возможностей общественного участия, финансовая поддержка отдельных инициатив, а также внимание СМИ к тем или иным проблемам [15, pp. 41-48].

В целом именно развитие исследований политического цикла привело к росту числа публикаций, посвященных анализу процесса формирования повестки политического курса и важной составляющей этого процесса — определения проблем, заслуживающих внимания принимающих решения лиц. Поскольку в научной литературе понимание политической повестки существенно различается, необходимо остановиться на подходах к операционализации этого понятия.

<sup>3</sup> Приводится авторский перевод наименований стадий цикла.

## ПОХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОВЕСТКИ ПОЛИТИЧЕСКОГО КУРСА

Термин “повестка” связывается в литературе с политическим вниманием. Так, Барбара Синклеер (Калифорнийский университет) говорит о формировании повестки как о процессе, “посредством которого вопросы приобретают статус серьезно обсуждаемых политически значимыми акторами” [16, р. 35]. Роджер Кобб и Чарльз Элдер используют этот термин в значении совокупности политических разногласий в диапазоне законных интересов, достойных внимания общества [17, р. 905]. Однако политически значимым оказывается не только наличие, но и отсутствие внимания, в связи с чем постепенно определение политической повестки стало охватывать исключение отдельных вопросов в рамках упомянутой выше концепции непринятия решений.

Д. Кингдон характеризует правительственную повестку (*governmental agenda*) как набор вопросов, которым уделяется серьезное внимание со стороны правительства и других исполнительных органов, выделяя, помимо того, повестку дня (*decision agenda*) – более узкий круг вопросов, находящихся на рассмотрении [14, р. 166]. Себастьян Принсен и Марк Райнард противопоставляют политическую повестку как перечень вопросов в поле внимания лиц, принимающих решения, и общественную повестку как набор проблем, интересующих население в целом, а также указывают на два типа формирования повестки: через политическую элиту и через экспертов [18, pp. 1119-1120].

Р. Кобб и Ч. Элдер предлагают различать системную и институциональную повестку, понимая под первой более абстрактный и широкий набор общественно значимых вопросов, а под второй – повестку институтов, ответственных за выбор между конкурирующими за внимание проблемами [17, pp. 906-907]. Развивая этот тезис, Петер ван Аелст и соавторы отмечают, что повестка политического курса изучается не как целостный феномен [19]. В дополнение к названным ими разновидностям политической повестки – правительственной, президентской, парламентской, партийной и бюджетной (или ресурсной) – можно выделить также повестку судов.

Хотя влияние высших судебных инстанций на процесс принятия политических решений изучается в основном в государствах с англо-американской правовой системой [20, 21], этот аспект актуален и в рамках континентальной системы. Примером может служить влияние правовых позиций Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ на применение смертной казни как вида уголовного наказания в России (смертная казнь осталась в качестве вида наказания в Уголовном, Уголовно-процессуальном и Уголовно-исполнительных кодексах, однако смертные приговоры не

выносятся в силу позиций упомянутых высших судебных инстанций).

Заслуживает внимания также классификация Стефана Волгрэйва<sup>4</sup> и Петера ван Аелста, проранжировавших повестки по степени влияния на принятие политических решений от символических (включающих политические дебаты, но не влекущих существенных политических последствий) до действительных или субстанциональных (оказывающих прямое влияние на политику или непосредственно являющихся политикой) [22, pp. 94-95].

Важным для понимания подходов к операционализации политической повестки является рассмотрение индикаторов, которые задаются в политологических исследованиях. Здесь можно выделить универсальные индикаторы, которые подходят для любой страны и традиционно применяются в исследованиях повестки политического курса, например, освещение в СМИ, законодательство, акты исполнительных органов власти. Можно выделить и такие индикаторы, которые отражают особенности различных политических систем, например, правительственные соглашения, заключаемые в отдельных странах (Бельгия), ежедневные встречи Кабинета министров (Франция) или деятельность определенных органов (кокусы в США).

Наше внимание будет сосредоточено на индикаторах повестки парламента. В попавших в выборку публикациях операционализация повестки легислатур осуществлялась через парламентские вопросы [23, 24], парламентские дебаты или слушания [25, 26, 27], парламентские запросы [23], законотворческие инициативы [28].

Ранние исследования политической повестки были сосредоточены по большей части на проблемах формирования повестки исполнительных органов власти. Расширение исследовательского поля привело к смещению фокуса исследований. На первый план выходит определение роли различных акторов (пользуясь терминологией Д. Кингдона – политических антрепренеров) [14, pp. 171-183]. Как изменения в понимании проблем влияют на повестку (какова ее динамика)? Какие стратегии выбирают акторы, сопротивляясь или поддерживая включение тех или иных вопросов в повестку? Чем обеспечивается установление статуса-кво? Обзор эмпирических исследований повестки политического курса, направленных на разрешение указанных вопросов, и результаты проверки выдвинутых гипотез представлены в следующей части статьи.

Долгое время исследования политической повестки велись на уровне теоретизации. Апробирование полученных результатов, за редким исключением, не

<sup>4</sup> Профессор Департамента политологии Антверпенского университета.

проводилось, на что указывает профессор Мичиганского университета Стюарт Сорока [29, р. 771]. По этой причине рассматриваемая исследовательская традиция часто критиковалась за описательный характер и слабый объяснительный потенциал.

Эмпирические исследования были призваны преодолеть отмеченные недостатки. Их развитие пришлось на конец 80-х — середину 90-х годов XX в. и обуславливалось, в частности, необходимостью проверить применимость модели формирования повестки политического курса в американском контексте к изучению аналогичных политических процессов в европейских государствах. Франк Баумгартнер, Кристофер Грин-Педерсен<sup>5</sup> и Брайан Джонс обозначают эту задачу в качестве главного вызова в области сравнительных исследований политической повестки [1, р. 970].

На протяжении трех последних десятилетий гипотезы о значимости разных акторов в процессе формирования повестки политического курса регулярно проверялись на практике.

#### ВЛИЯНИЕ ПАРТИЙ НА ФОРМИРОВАНИЕ ПОВЕСТКИ ПОЛИТИЧЕСКОГО КУРСА

В 2005 г. Б. Джонс и Ф. Баумгартнер подвергли системному анализу законы, одобренные Конгрессом США в период с 1947 по 1998 г., с точки зрения приоритетности тех или иных проблем при принятии политических решений [30]. В ходе исследования выяснилось, что большая часть рассмотренных законов принималась в отсутствие партийных изменений, на основании чего авторы сформулировали тезис о низком влиянии партийной системы на формирование повестки политического курса. Следствием того, что политическим партиям отводится далеко не центральная роль, является отмеченное в американской научной литературе стремление подчеркнуть значимость групп интересов, “фабрик мысли” и иных политических акторов для конструирования повестки [1, р. 965].

Высказывается и противоположная точка зрения. К. Грин-Педерсен отстаивает мнение об увеличении роли партий в процессах, связанных с формированием политической повестки. “Почему отдельные проблемы в одних странах становятся политическими, а в других — нет?”, — в поиске ответа на этот вопрос ученый обращается к проблеме регламентации асистируемого суицида в Дании, Бельгии и Голландии [31]. Политизацию этого вопроса в Бельгии и Голландии он объясняет межпартийной борьбой, а исключение из политической повестки в Дании — отсутствием конфликта во взглядах на проблему эвтаназии между светскими и религиозными партиями [31, pp. 279, 286-287]. Слабость позиции Грин-Педерсена заключается

в том, что он проверяет влияние партий на формирование политической повестки, но при этом не исключает влияния других факторов.

На первый взгляд, несовпадение мнений в отношении роли партий легко объясняется выбором разных предметов исследования: в одном случае — это двухпартийная американская система, в другом — различные вариации многопартийной системы в европейских странах. К такому выводу нас подталкивает рекомендация Грин-Педерсена уделять внимание не столько отдельным партиям, сколько партийным системам [31, р. 275]. Но тезис о росте межпартийной конкуренции и поляризации в политической сфере и, как следствие, о росте влияния партий на политическую повестку разделяют также некоторые исследователи, анализирующие американский опыт [16].

Иное объяснение предлагают Ф. Баумгартнер, К. Грин-Педерсен и Б. Джонс [1, р. 966]: многообразие мнений вызвано тем, что одни авторы сконцентрированы на эффектах политических коалиций (в частности, С. Волгрэйв), тогда как другие — на влиянии изменений в позициях в правительстве (например, Питер Джон<sup>6</sup>).

В попытке ответить на вопрос: “Почему депутаты обращают внимание на одни вопросы, а другие игнорируют?”, Ренс Флигенхарт и Стефан Волгрэйв провели анализ данных лонгитюдного исследования парламентских вопросов в Бельгии и Дании [23]. Выбор случаев обоснован тем, что в обоих государствах — пропорциональная избирательная система, фрагментарная партийная система и имеются правительственные коалиции. Все вопросы кодировались в зависимости от содержания проблемы. Объяснительный потенциал проведенного исследования состоит в том, что удалось раскрыть соревновательные стратегии партий и механизмы действий в парламентах. Авторы характеризуют вопросы парламентариев правительству в качестве институциональной арены, на которой происходит столкновение интересов правящей партии и оппозиции [23, р. 1033]. Согласно полученным данным, количество вопросов от оппозиционных партий существенно больше, чем от представителей партий парламентского большинства; эти вопросы различаются по содержанию (к примеру, оппозиция чаще обращается к экологическим проблемам, а правящая коалиция — к внешней политике), а также по сопоставимости программных установок, отражаемых в уставных документах, и выносимых на парламентское обсуждение вопросов [23, р. 1035, 1047, 1055].

Кроме того, Р. Флигенхарт и С. Волгрэйв проверяли гипотезу о зависимости внимания депутатов

<sup>5</sup> Профессор-исследователь в области политических наук Орхусского университета.

<sup>6</sup> Директор Института политического управления Школы социальных наук Манчестерского университета.

к проблеме от внимания к ней со стороны средств массовой информации. Была обнаружена связь между принадлежностью к оппозиционной партии и реагированием на освещение тех или иных вопросов в СМИ [23, р. 1052, 1054]. Отчасти это объясняется тем, что представители оппозиции в большей степени, чем представители правящих партий, нуждаются в поддержке со стороны масс-медиа. Следует отметить, что работа Р. Флигенхарта и С. Волгрэйва касается преимущественно содержания вопросов, отобранных в повестку, и лишь косвенно затрагивает проблему влияния акторов. Обзор исследований, в которых эмпирически проверялось значение СМИ в процессе формирования политической повестки, приводится ниже.

### ВЛИЯНИЕ СМИ НА ФОРМИРОВАНИЕ ПОВЕСТКИ ПОЛИТИЧЕСКОГО КУРСА

В контексте распределения внимания в политических системах средства массовой информации рассматриваются с самых разных позиций. Во-первых, им придается свойство важнейшего ресурса, позволяющего заинтересованным группам добиваться продвижения приоритетной повестки [17, р. 909]. Во-вторых, СМИ формируют собственную повестку. Этот аспект попал в поле зрения ученых в начале 70-х годов XX в. [32], исследования такого рода получили широкое распространение в области политической социологии и коммуникативистики. Наконец, блок исследований касается непосредственно влияния масс-медиа на повестку политического курса. В последние годы число таких работ возрастает, именно им будет уделено основное внимание.

Влияние СМИ на политику чаще разбирается на микроуровне (на примере конкретных лиц, принимающих решения, или отдельных политических решений). Между тем Кристофер Грин-Педерсен и Руне Штубагер центральным для демократии считают вопрос о влиянии на макроуровне; на примере взаимоотношений масс-медиа и оппозиции эти авторы приходят к важному заключению: “возможности СМИ генерировать политическое внимание ограничены вопросами, которые соответствуют стратегическим интересам политических партий с учетом конкуренции вопросов” [33, р. 675].

П. ван Аелст и соавторы выделяют ряд факторов, обуславливающих оценку влияния СМИ на политическую повестку, относя к ним: тип повестки, тип вопроса, характер медиа-повестки, партийные характеристики, а также характеристики политической системы [19, pp. 207-208].

Существуют эмпирические подтверждения того, что партии правящего большинства предпочитают

реагировать на позитивные новости, подчеркивая собственные политические достижения, в то время как оппозиция сосредоточена в основном на негативных новостных поводах, позволяющих критиковать политический курс, выбранный правительством [19, р. 209]<sup>7</sup>. В литературе также обращалось внимание, что немаловажным является тип освещения в СМИ: к примеру, влияние журналистских расследований на политический процесс гораздо заметнее, чем влияние рутинных репортажей [34].

Исследования повестки политического курса долгое время концентрировались на американском опыте. В подавляющем большинстве случаев использовалась методология кейс-стади (*case study*)<sup>8</sup>. Однако в новейших исследовательских проектах предпочтение все чаще отдается сравнительной методологии [1].

Так, сравнивая взаимоотношения парламента и СМИ в области формирования повестки в Великобритании и Нидерландах в период с конца 80-х до начала 2000-х годов, Лоноке ван Нойе, Ян Кляйниенхаус и Дирк Угума<sup>9</sup> выявили взаимовлияние повестки парламента и медиа-повестки [35, р. 473]. Они также обнаружили статистически значимое увеличение возможностей влияния СМИ на формирование политической повестки в обеих странах [35]. Этот процесс в литературе получил название “медиа-тизация” [19, р. 202].

В сравнительном исследовании Амбера Бойдстунна, Аннэ Харди и Стефана Волгрэйва, посвященном явлению, которое авторы назвали “медиа-штормом” [36], показано, что рост объема освещения проблемы в СМИ может не оказывать видимого влияния на политическое или общественное внимание [36, р. 529]. Но превышение порога медиа-внимания, которое носит характер “медиа-шторма”, может существенно влиять на восприятие того, какие вопросы оказываются действительно важными [36, pp. 525-527, 529], что в свою очередь воздействует на формирование политической повестки. Кроме того, политики достаточно часто посредством информационных материалов в СМИ укрепляют свою позицию и повышают уровень общественной поддержки, в частности, на парламентских дебатах [24, р. 307].

Экспериментальное исследование Лузии Хелфер из Лейденского университета позволило дать оценку воздействия СМИ на поведение парламентариев, связанное с формированием повестки законодательства [27]. В ходе опроса членам Национального совета Швейцарии (нижней палаты Федерального собрания)

<sup>7</sup> Этот вывод обоснован в диссертационном исследовании Гуннара Тесена из Университета Ставангера.

<sup>8</sup> При использовании данной методологии исследование строится на тщательном и полном анализе политического процесса, института или лидера.

<sup>9</sup> Сотрудники Департамента коммуникативистики Свободного университета Амстердама.

предлагалось ознакомиться с пятью вымышленными новостями и ответить, стали бы они предпринимать какие-то парламентские действия на основании этих новостей (например, обращаться с парламентским запросом) [27, прим. 1] или нет.

Проверка ряда гипотез с применением многоуровневого регрессионного анализа привела Л. Хелфер к мнению, что далеко не все сделанные в более ранних исследованиях выводы о связи медиа- и политической повестки универсально применимы к любой политической системе. Не нашла подтверждения гипотеза о влиянии размера партийных групп на внимание парламентариев, опиравшаяся на результаты, полученные Руди Андевегом и Якусом Томассеном, которые указывали на более жесткое распределение вопросов среди депутатов в больших партийных группах и возникающую в силу этого специализацию [37, р. 667]. В швейцарском парламенте такое “разделение труда” отсутствует, что Л. Хелфер связывает с особенностями политической системы, обосновывая тем самым необходимость дальнейшего изучения влияния подобных особенностей на процесс формирования повестки парламента [27].

Автором были проанализированы зарубежные политологические исследования, касающиеся повестки политического курса, которые представлены в публикациях с наиболее высоким индексом цитирования в наукометрической базе *Web of Science*. Это позволило выявить ряд тенденций в рамках рассматриваемой исследовательской традиции. Во-первых, отмечается рост количественных исследований процесса формирования политической повестки. Во-вторых, от

популярного ранее описания отдельных случаев ученые все чаще отказываются в пользу сравнительной стратегии. В-третьих, можно констатировать отход от американоцентризма в исследованиях повестки политического курса. В-четвертых, наблюдается увеличение работ, в которых дается оценка политической динамики (связи политического внимания и политических изменений).

Истоки модели формирования повестки политического курса следует искать в модели последовательного решения проблем в рамках прагматического поворота в общественных науках. До сих пор остается актуальной проблема выбора ключевых политических вопросов. Кто предопределяет этот выбор? Глава государства и правительство? Политические партии или отдельные депутаты? СМИ или экспертное сообщество? Если в подходах к определению политической повестки мы не наблюдаем особого разнообразия, то индикаторы повестки существенно различаются от одного исследовательского проекта к другому.

Полученные в результате новейших эмпирических исследований данные о влиянии отдельных факторов на конструирование повестки могут использоваться для формулирования новых гипотез. В связи с тем, что в подавляющем большинстве случаев изучается политическая повестка в демократических режимах, представляется перспективным рассмотрение аналогичных процессов в странах с гибридным режимом. Требуется дальнейшее изучение индивидуальных и коллективных стратегий политических акторов, направленных на продвижение вопросов в повестку дня, с учетом особенностей политических систем.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Baumgartner F. R., Green-Pedersen C., Jones B. D. Comparative Studies of Policy Agendas. *Journal of European Public Policy*, 2006, vol. 13, no. 7, pp. 959-974. DOI:10.1080/13501760600923805
2. Bachrach P., Baratz M. S. Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 1962, vol. 56, no. 4, pp. 947-952.
3. Bachrach P., Baratz M. S. Decisions and Nondecisions: an Analytical Framework. *The American Political Science Review*, 1963, vol. 57, no. 3, pp. 632-642.
4. Bachrach P., Baratz M. S. *Power and Poverty*. New York, Oxford University Press, 1970. 220 p.
5. Dahl R. A. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago, University of Chicago Press, 1956. 155 p.
6. Truman D. B. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York, A. Knopf, 1951. 544 p.
7. Dewey J. *How We Think*. Boston, D. C. Heath & Co, 1910. 250 p.
8. Dewey J. *The Public and Its Problems: an Essay in Political Inquiry*. New York, H. Holt and Company, 1927. 224 p.
9. Torgerson D. Policy Analysis and Public Life: The Restoration of Phronesis? Farr J., Dryzek J. S., Leonard S. T., eds. *Political Science in History: Research Programs and Political Traditions*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 225-252.
10. Turnbull N. Harold Lasswell's "Problem Orientation" for the Policy Sciences. *Critical Policy Studies*, 2008, vol. 2, no. 1, pp. 72-91. DOI:10.1080/19460171.2008.9518532
11. Lasswell H. D. *A Pre-view of Policy Sciences*. New York, American Elsevier Pub. Co., 1971. 173 p.
12. Dahl R. A. A Critique of the Ruling-Elite Model. *The American Political Science Review*, 1958, vol. 52, no. 2, pp. 463-469.
13. Schattschneider E. E. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1960. 147 p.
14. Kingdon J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed. New York, HarperCollins College Publishers, 1995. 254 p.

15. Downs A. Up and Down with Ecology – the Issue Attention Cycle. *The Public Interest*, 1972, vol. 28, no. 1, pp. 39-50.
16. Sinclair B. *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making*. Norman, University of Oklahoma Press, 2006. 424 p.
17. Cobb R. W., Elder C. D. The Politics of Agenda-Building: an Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, 1971, vol. 33, no. 4, pp. 892-915.
18. Princen S., Rhinard M. Crashing and Creeping: Agenda-Setting Dynamics in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 2006, vol. 13, no. 7, pp. 1119-1132. DOI:10.1080/13501760600924233
19. Van Aelst P. V., Thesen G., Walgrave S., Vlienghart R. Mediatization and the Media's Political Agenda-Setting Influence. Esser F., Strömbäck J., eds. *Mediatization of Politics: Understanding the Transformation of Western Democracies*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014. Available at: [http://ps.au.dk/fileadmin/Statskundskab/Billeder/Forskning/Forskningsprojekter/POLIS/Documents/Mediatization\\_chapter.pdf](http://ps.au.dk/fileadmin/Statskundskab/Billeder/Forskning/Forskningsprojekter/POLIS/Documents/Mediatization_chapter.pdf) (accessed 12.05.2016).
20. Black R. C., Boyd C. L. Selecting the Select Few: the Discuss List and the U. S. Supreme Court's Agenda-Setting Process. *Social Science Quarterly*, 2013, vol. 94, no. 4, pp. 1124-1144. DOI:10.1111/j.1540-6237.2012.00933.x
21. McGuire K.T., Caldeira G.A. Lawyers, Organized Interests, and the Law of Obscenity: Agenda Setting in the Supreme Court. *The American Political Science Review*, 1993, vol. 87, no. 3, pp. 717-726. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/2938746>
22. Walgrave S., Van Aelst P. The Contingency of the Mass Media's Political Agenda-Setting Power. Towards a Preliminary Theory. *Journal of Communication*, 2006, vol. 56, no. 1, pp. 88-109. DOI:10.1111/j.1460-2466.2006.00005.x
23. Vlienghart R., Walgrave S. Content Matters: the Dynamics of Parliamentary Questioning in Belgium and Denmark. *Comparative Political Studies*, 2011, vol. 44, no. 8, pp. 1031-1059. DOI:10.1177/0010414011405168.
24. Melenhorst L. The Media's Role in Lawmaking: a Case Study Analysis. *The International Journal of Press/Politics*, 2015, vol. 20, no. 3, pp. 297-316. DOI:10.1177/1940161215581924
25. Jones B. D., Baumgartner F. R. Representation and Agenda Setting. *Policy Studies Journal*, 2004, vol. 32, no. 1, pp. 1-24. DOI:10.1111/j.0190-292X.2004.00050.x
26. Quinn K. M., Monroe B. L., Crespin M. H., Radev D. R. How to Analyze Political Attention with Minimal Assumptions and Costs. *American Journal of Political Science*, 2010, vol. 54, no. 1, pp. 209-228. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2009.00427.x
27. Helfer L. Media Effects on Politicians: an Individual-Level Political Agenda-Setting Experiment. *The International Journal of Press/Politics*, no. 21 (2), February 2016, pp. 233-252 Available at: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1940161215627461> (accessed 22.12.2016). DOI:10.1177/1940161215627461
28. Soroka S. N. Issue Attributes and Agenda-Setting by Media, the Public and Policymaking in Canada. *International Journal of Public Opinion Research*, 2002, vol. 14, no. 3, pp. 264-285. DOI:10.1093/ijpor/14.3.264
29. Soroka S. N. Policy Agenda-Setting Theory Revisited: a Critique of Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon. *Canadian Journal of Political Science*, 1999, vol. 32, no. 4, pp. 763-772. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S000842390001698X>
30. Jones B. D., Baumgartner F. R. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago, University of Chicago Press, 2005. 304 p.
31. Green-Pedersen C. The Conflict of Conflicts in Comparative Perspective: Euthanasia as a Political Issue in Denmark, Belgium, and the Netherlands. *Comparative Politics*, 2007, vol. 39, no. 3, pp. 273-291.
32. McCombs M.E., Shaw D. L. The Agenda-Setting Function of Mass Media. *The Public Opinion Quarterly*, 1972, vol. 36, no. 2, pp. 176-187.
33. Green-Pedersen C., Stubager R. The Political Conditionality of Mass Media Influence: When Do Parties Follow Mass Media Attention? *British Journal of Political Science*, 2010, vol. 40, no. 3, pp. 663-677. DOI: i:10.1017/S0007123410000037
34. Protes L. D., Cook F. L., Curtin T. R., Gordon M. T., Leff D. R., McCombs M.E., Miller P. The Impact of Investigative Reporting on Public Opinion and Policymaking Targeting Toxic Waste. *Public Opinion Quarterly*, 1987, vol. 51, no. 2, pp. 166-185. DOI:10.1086/269027
35. Van Noije L., Kleinnijenhuis J., Oegema D. Loss of Parliamentary Control due to Mediatization and Europeanization: A Longitudinal and Cross-Sectional Analysis of Agenda Building in the United Kingdom and the Netherlands. *British Journal of Political Science*, 2008, vol. 38, no. 3, pp. 455-478. DOI:10.1017/S0007123408000239
36. Boydston A. E., Hardy A., Walgrave S. Two Faces of Media Attention: Media Storm versus Non-Storm Coverage. *Political Communication*, 2014, vol. 31, no. 4, pp. 509-531. DOI:10.1080/10584609.2013.875967
37. Andeweg R., Thomassen J. Pathways to Party Unity: Sanctions, Loyalty, Homogeneity and Division of Labour in the Dutch Parliament. *Party Politics: The International Journal for the Study of Political Parties and Political Organizations*, 2011, vol. 17, no. 5, pp. 655-672. DOI:10.1177/1354068810377188

**THE EVOLUTION OF THE POLITICAL AGENDA SETTING CONCEPT  
IN FOREIGN POLITICAL STUDIES***(World Economy and International Relations, 2017, vol. 61, no. 4, pp. 91-99)**Received 29.08.2016.**Elena A. VANDYSHEVA (evandysheva@hse.ru),**National Research University Higher School of Economics, St. Petersburg Division, 16, Soyuza Pechatnikov Str., St. Petersburg 190008, Russian Federation.*

*The article shows which way the views on the first stage of the policy process, the agenda setting, have been developed in political science. The author discusses different approaches to the political agenda definition including governmental and decision agendas, systemic and institutional agendas, symbolic and substantial agendas. Different ways to indicate this kind of agenda focusing on parliamentary agenda are also highlighted. Examples of indicators used by political scientists include parliamentary questions, parliamentary debates or hearings, parliamentary inquiries and legislative initiatives. Moreover, this paper provides an overview of factors deemed to be the most important for the development of an agenda-setting research and the key direction of academic literature in this field. The article contains a critique of the main agenda-setting conceptual models. The current conceptual trends of this approach are outlined, which includes the break with American-based agenda-setting theory, the spread of comparative analysis, the development of quantitatively oriented policy methods, and the increase in policy dynamics research. The relationship between mass media and political agenda, political parties' influence on the political agenda are also highlighted in the latest empirical studies. Different viewpoints on the media impact are shown: media as a source of their own agenda, media as a resource for promotion of separate issues, and media as a tool of influence over the agendas of political actors. The results are based on an analysis of few research projects that were represented in Web of Science publications with the highest citation index. Publications were selected by using the topic “Agenda Setting” in the category “Political Science”, without selection of a definite time period. Statistics of co-citation were analysed and a co-citation map was created by dint of the VOSviewer computer program.*

*Keywords: policy agenda-setting, parliament agenda.**About author:**Elena A. VANDYSHEVA, Senior Lecturer, Political Science Department.*

DOI:10.20542/0131-2227-2017-61-4-91-99