

**Знаменский Дмитрий Юрьевич**

кандидат политических наук, доцент,  
заместитель заведующего кафедрой  
государственного управления  
и политических технологий  
Государственного университета управления

**Шиленкова Анжелика Николаевна**

аспирантка кафедры государственного управления  
и политических технологий  
Государственного университета управления

## УЧАСТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ В ФОРМИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

---

**Аннотация:**

*Статья посвящена проблемам участия отечественных политических институтов в процессе формирования государственной политики. Авторы детально рассматривают институциональную структуру российской политической системы, а также дают оценку текущей ситуации в части реального привлечения разнообразных структур гражданского общества к формированию государственной политики.*

**Ключевые слова:**

*государство, государственная политика, публичная политика, гражданское общество, политические институты, политические партии, некоммерческие организации.*

---

**Znamenskiy Dmitriy Yurievich**

PhD in Political Science,  
Assistant Professor,  
Deputy Head of Public Administration  
and Political Technologies Department,  
State University of Management

**Shilenkova Angelika Nikolayevna**

PhD student, Public Administration  
and Political Technologies Department,  
State University of Management

## PARTICIPATION OF POLITICAL INSTITUTIONS IN SHAPING OF THE PUBLIC POLICY IN THE MODERN RUSSIA

---

**Summary:**

*The article deals with the problems of participation of Russian political institutions in the process of elaboration of the public policy. The authors examine in detail the institutional structure of the Russian political system, and assess the current situation of the actual involvement of various civil society organizations in the process of shaping of the state policy.*

**Keywords:**

*government, state policy, public policy, civil society, political institutions, political parties, non-commercial organizations.*

---

Исследование проблем формирования государственной политики немислимо без развернутой характеристики соответствующей институциональной структуры. Среди составляющих ее общественно-политических институтов следует выделить: во-первых, разные органы государственной власти (как федерального, так и регионального уровней), а также местного самоуправления; во-вторых, политические партии; в-третьих, разнообразные группы интересов, «пограничные структуры» и иные непартийные политические институты.

Представляется очевидным, что самой мощной определяющей и направляющей силой в процессе формирования государственной политики среди политических институтов обладает государство. В политической системе оно занимает центральное место, выступая в качестве представителя всего народа, а не отдельных социальных групп. Особую роль и комплексный характер деятельности государства обуславливают те сферы общественной жизни, о которых в состоянии заботиться только оно [1]. К таким областям следует отнести общественную безопасность, гарантию и защиту прав и свобод человека и гражданина, социальную политику и т. д. Особый статус подчеркивается также тем, что в совокупности политических институтов, социально-политических общностей, форм взаимодействий и взаимоотношений между ними государство является единственной полновластной организацией в масштабе всей страны, обладающей суверенитетом.

Рассматривая степень участия политических институтов в формировании государственной политики, стоит подчеркнуть, что государство в данном случае выполняет функции модератора, объединяя все остальные элементы политической системы в единое целое и диктуя им «правила игры». Суть и назначение государства – представительство интересов граждан и их защита, которые раскрываются и реализуются во взаимодействии с обществом [2].

Трудно не согласиться с мнением руководителя Центра анализа социально-политических процессов Ю.А. Красина, который отмечает, что публичная сфера лишь тогда наполняется реальным содержанием, когда становится ареной самостоятельной политической активности гражд-

дан вне системных механизмов государства и частной экономики [3]. Публичную сферу указанный автор рассматривает как способ обеспечения в обществе климата сопричастности и демократизма. Следовательно, государство должно обладать такими характеристиками, как «погруженность» в общество и способность реализации социальных функций.

Характеризуя политическую культуру России, Н.А. Омельченко отмечает ее особый исторический контекст формирования, в рамках которого народ, являясь основой развития демократического строя в России, в то же время представляет собой избыточный элемент в системе власти, складывавшейся в условиях многовекового самодержавия [4]. Такие исторические особенности, как подданничество в отношениях между властью и обществом, авторитаризм, свойственный практически всему периоду становления российского государства, патрон-клиентелизм внутриэлитарных отношений, во многом объясняют сегодняшнюю ситуацию с низким уровнем легитимности власти в нашей стране и, соответственно, низкой гражданской активностью граждан. Совершенно иная ситуация исторически сложилась в странах Запада, где механизм взаимодействия власти и гражданского общества стал результатом эволюционного, естественного демократического развития, имеющего две основные системы взаимодействия: через партийную демократию и через функциональное представительство интересов [5].

Между тем можно сделать вывод, что формирование государственной политики в нашей стране происходит фактически без активного участия гражданских структур. Государство совмещает роли главного представителя интересов общественности и субъекта политики, призванного регулировать поведение иных субъектов политических отношений, в том числе институтов гражданского общества, стимулировать их участие в разработке и реализации государственной политики, эффективность которой зависит в первую очередь от укрепления государства и усиления его значимости как института общесоциального регулирования [6].

Нельзя не упомянуть о том, что есть еще один элемент политической системы, который занимает в ней особое место и обладает специфическими технологиями воздействия на государственную политику. Речь идет о политических партиях, призванных быть связующим звеном между обществом и государством.

Вне всякого сомнения, политические партии являются одним из ключевых институтов демократии, обеспечивающих наличие политической конкуренции. Вместе с тем следует заметить, что такое понимание партий возможно не только в условиях демократического режима. Так, Г. Алмонд и Р. Далтон, описывая модель функционирования как демократических, так и авторитарных систем, указывали на функцию политических партий по агрегации интересов [7]. Заслуживает внимания также точка зрения французского государствоведа М. Дюверже, замечавшего, что развитие партий выявляет их расхождение с принципами и нормами демократии [8]. Не углубляясь в антидемократические составляющие природы политических партий, нужно остановиться на рассмотрении последних как институционализированной формы политического участия граждан.

По данным опросов ВЦИОМ по состоянию на август 2016 г. в преддверии выборов в Государственную думу в обществе отмечалось возрастание интереса к политике: на начало августа он находился на уровне 67 % (50 % в 2015 г.). Доля тех, кто полагает, что большинство людей устали от политики, за 5 лет сократилась с 75 до 66 %. Несогласных с этим мнением за тот же период стало заметно больше: с 12 до 19 % [9]. Это говорит об увеличении политической заинтересованности граждан, которую активно используют партии в преддверии выборов для привлечения наибольшего количества избирателей. Вместе с тем итоговая явка на думские выборы, зафиксированная ЦИК Российской Федерации, составила 47,88 % (на выборах в Госдуму в 2011 г. – 60,21 %) [10]. Это отражает снижение уровня заинтересованности граждан в поддержке политических партий.

Заслуживает внимания позиция американского политолога и социолога С.М. Липсета, отмечавшего, что крупные партии, основывающиеся на постоянной электоральной поддержке, являются определяющим фактором стабильной демократии [11]. Думается, однако, что в условиях российской действительности данное утверждение спорно. Партия власти осуществляет деятельность на протяжении 15 лет, при этом уверенно занимая лидирующие позиции. Хотя, казалось бы, партийный плюрализм, закрепленный Конституцией Российской Федерации, должен обеспечивать легальную борьбу политических сил, взглядов и программ. Соответственно, с течением времени должен меняться и политический вес конкретной партии в сторону усиления либо ослабления, чего в нашей стране не наблюдается.

Возможность соревновательности политических партий в России предусмотрена, но ее результативность остается крайне низкой. По итогам последних выборов в нижнюю палату парламента «Единой России» досталось 343 мандата (КПРФ – 42, ЛДПР – 39, «Справедливой России» – 23 – так называемым партиям «системной оппозиции»), что является конституционным большинством, зачастую называемым многими политологами монопольным. Вместе с тем представляется

не вполне корректным игнорировать роль системной оппозиции. Самим своим присутствием, участием в предвыборной гонке, обсуждением тех или иных законодательных инициатив она обеспечивает легитимность правящей партии и существующей системе власти в целом [12].

Характеризуя антисистемную оппозицию, можно утверждать, что существенной роли при принятии тех или иных политических решений она не играет, ввиду того что практически отсутствует в представительных органах государственной власти. Однако нельзя игнорировать факт, что оппозиция для выражения мнения и интересов активно использует Интернет, СМИ и прочие средства донесения информации до заинтересованной аудитории.

При анализе восприятия политических партий современной России обратимся к актуальному совместному исследованию ученых МГУ, таких как А.Л. Зверев, И.С. Палитай, Н.В. Смутькина, А.И. Рогозарь. Оно посвящено изучению феномена политического восприятия в России и проводится на протяжении 15 лет на кафедре социологии и психологии политики факультета МГУ. Согласно исследованию, «Единая Россия», как прежде, остается самой сильной и активной партией, но необходимо отметить, что приближенность партии власти к центру принятия решений обуславливает двойственное к ней отношение. С одной стороны, сильная и активная партия, с другой – ответственная «за все существующие в стране проблемы, которые должна решать политическая элита» [13]. В целом можно утверждать, что партия, которая воспринимается как провластная, «несет на себе отпечаток негативного образа власти, существующего в России на протяжении всего постсоветского периода» [14].

Отдельные ученые отмечают формирующийся в настоящее время запрос у российского общества на наличие оппозиции [15], но при этом ни одна из оппозиционных партий не воспринимается как «достойная замена» правящей. Представляется интересным тот факт, что население нашей страны до сих пор ориентируется на однопартийную модель в условиях партийного плюрализма, что также подтверждается данными указанного исследования.

Таким образом, в формировании государственной политики в России самое активное участие принимает партия власти, многопартийность носит в общем виде декларативный характер, поскольку ни парламентская оппозиция, ни внесистемная не оказывают существенного влияния на принятие политических решений. Вместе с тем стоит отметить, что потребность в оппозиции стимулирует спрос на иные политические структуры, которые независимо от их идеологической направленности могут воздействовать на общий политический курс либо корректировать его. К подобного рода структурам, на наш взгляд, следует отнести непартийные политические институты, такие как бизнес-ассоциации, правозащитные организации, общественные палаты, некоммерческие компании и т. д.

Основной целью данных структур является не завоевание политической власти, а оказание на нее влияния. Объединения и общественные организации призваны отражать интересы конкретной группы граждан или всего населения, участвуя в выборе приоритетов, направлений государственной политики. Учитывая, что во внутренних коммуникациях власти и общества на сегодняшний день остается отчужденность, традиционно характерная для российской политической культуры, непартийные политические институты призваны налаживать эти коммуникации. Главными проблемами неактивного взаимодействия видятся слабая работа общественных институтов и нежелание властных структур осуществлять прямой диалог с гражданами.

Одной из самых крупных организаций, направленных на создание необходимых условий для диалога «власть – общество», является Общероссийский народный фронт, образованный в 2011 г. Данная общественная коалиция обеспечивает донесение общественных предложений и инициатив не только на федеральном уровне, но и на региональном с помощью местных отделений ОНФ. Всего в адрес исполнительных органов власти в 2015 г. были направлены 1 273 общественных предложения. В ОНФ отмечают, что «порядка 200 предложений стали частью региональных документов – программ, законов, нормативных актов» [16]. По мнению директора Института инструментов политического анализа А. Шпунта, ОНФ обладает потенциалом для превращения в полноценное политическое движение, которое должно идти во власть [17].

Активно принимают участие в выборе приоритетов государственной политики в сфере развития и поддержки крупного бизнеса, торговли, малого и среднего предпринимательства крупнейшие бизнес-ассоциации, такие как РСПП, «Деловая Россия», Торгово-промышленная палата России, «Опора России». Эти организации активно взаимодействуют также с институтом уполномоченного при президенте по защите прав предпринимателей, умалчать их реальные возможности влияния на государственную политику было бы в корне неверным.

Бизнес-ассоциации активно участвуют в создаваемых государственными органами межведомственных рабочих группах по развитию отраслей экономики с учетом интересов бизнеса любого уровня, по совершенствованию законодательства в сфере торговли, электронной торговли, закупок, реализации государственного имущества, юридического сопровождения бизнес-процессов и т. д. Кроме того, их активность не носит характер «соучастия», нередко они выступают в

роли генераторов идей и продвижений конкретных предложений, закрепляемых в итоге государством в нормативных правовых актах.

Представляется справедливой точка зрения Л.В. Сморгунова относительно того, что задача государства состоит в привлечении к публичным делам тех агентов, которые по природе ориентированы на частные интересы [18] и являются непосредственными представителями конкретной аудитории, группы населения. Если мы говорим о бизнес-ассоциациях, то это представительство всего российского бизнеса.

Не менее важным является участие политологических экспертных сообществ, академических (научных) сообществ, НКО в принятии политических решений разного уровня, как стратегических, так и тактических. Органам государственной власти, бизнес-структурам они необходимы для интеллектуальной поддержки принимаемых решений.

Если бизнес заинтересован в максимизации прибыли, то научное сообщество ориентировано на получение новых знаний и разработку технологий, применение которых впоследствии сможет эту прибыль максимизировать. Высшим научным экспертным сообществом России является Российская академия наук, основная цель деятельности которой – осуществление фундаментальных исследований. В соответствии с исторически сложившимся статусом и задачами РАН построена по научно-отраслевому и территориальному принципам и включает 13 отделений по областям науки, 3 региональных отделения, а также 15 региональных научных центров. Формат взаимодействия данной организации с государством сводится к разработке программ развития научных организаций, подготовке предложений в отношении государственных заданий на проведение фундаментальных научных исследований, оценке научной деятельности организаций и т. д. РАН докладывает правительству РФ о ежегодных итогах деятельности, результатах фундаментальных исследований, проводимых за счет средств государственного бюджета [19].

Многие политологи отмечают, что недостаточное вовлечение такого крупного экспертного сообщества, обладающего компетенцией по экспертизе научно-технических программ и проектов, мониторингу деятельности государственных научных организаций, во взаимодействии с государственными структурами наносит серьезный ущерб интересам государства. Таким образом, потенциал РАН остается не полностью реализованным.

Еще одним вариантом участия граждан в формировании и реализации государственной политики является деятельность ассоциаций граждан – общественных объединений и иных НКО [20]. Последние выступают в данном случае посредником между властью и социумом, образуя основу для диалога по ключевым проблемам государства. Возникнув как социальное явление, по мере институционального оформления НКО приобрели значимость в политике, поскольку служат проводниками государственной политики к периферии общества [21]. Однако важно упомянуть немаловажный вопрос финансирования НКО государством. В соответствии с действующим законодательством существуют так называемые социально ориентированные НКО, которые, как поощряет практика, чаще остальных попадают в реестр некоммерческих организаций – получателей поддержки. Следовательно, они находятся в более привилегированном положении, нежели остальные (политические) НКО. Здесь прослеживается незаинтересованность власти в поддержке такого рода институтов гражданского общества, что представляет собой одну из ключевых проблем взаимодействия НКО и государства.

Не менее интересными субъектами, непартийными политическими институтами, участвующими в формировании государственной политики, предстают так называемые центры публичной политики. Это относительно новое явление в России, уже давно существующее в других странах. Подобные центры выступают посредником между властью, бизнесом, гражданами, структурами гражданского общества, некоммерческими организациями и должны в первую очередь заниматься политикой в смысле разработки и внедрения программ решения важнейших проблем, т. е. политикой в смысле «policy», а не в смысле борьбы за власть и ее удержание – «politics».

Подводя итоги, необходимо заострить внимание на том, что формирование государственной политики в любой сфере представляет собой сложный последовательный процесс выработки политических решений на основе анализа имеющихся проблем, ресурсов, согласования позиций. Подготовка таких решений, несомненно, должна осуществляться с учетом мнения бизнес-сообщества, структур гражданского общества, экспертного и научного сообщества. Это позволит системно подходить к формированию государственной политики, потому как в согласованной позиции будут отражены интересы не только государства, но и представителей иных объединений и организаций, что в итоге будет способствовать принятию государственных решений, не оторванных от реальности и приносящих общественную пользу.

#### **Ссылки:**

1. Знаменский Д.Ю. Системно-динамический подход к исследованию процесса формирования и реализации государственной политики // Теория и практика общественного развития. 2014. № 12.

2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997.
3. Красин Ю.А. Публичная сфера и публичная политика в российском измерении // Публичная политика в России : сборник статей / под общ. ред. Ю.А. Красина. М., 2005.
4. Омельченко Н.А., Гимазова Ю.В. О демократическом идолопоклонничестве, химерах русского политического либерализма и демократии в России [Электронный ресурс] // NB: Проблемы политики и общества. 2013. № 9. С. 153–182. URL: [http://e-notabene.ru/pr/article\\_9254.html](http://e-notabene.ru/pr/article_9254.html) (дата обращения: 18.01.2017).
5. Знаменский Д.Ю. Политические институты в процессе формирования государственной научно-технической политики в современной России : монография. М., 2015.
6. Якунин В.И. Формирование государственной политики в современной России: проблемы теории и практики : монография. М., 2006. С. 73.
7. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор / Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон. М., 2002.
8. Дюверже М. Политические партии. М., 2007.
9. Политика – на повестке дня [Электронный ресурс] : пресс-выпуск № 3186 // Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115830> (дата обращения: 18.01.2017).
10. Итоги выборов 18 сент. 2016 г. в Госдуму седьмого созыва. Таблица с результатами [Электронный ресурс]. URL: [http://informatio.ru/news/glavnoe/life/itogi\\_vyborov\\_18\\_sentyabrya/](http://informatio.ru/news/glavnoe/life/itogi_vyborov_18_sentyabrya/) (дата обращения: 18.01.2017).
11. Липсет С.М. Размышления о капитализме, социализме и демократии [Электронный ресурс]. URL: <http://qps.ru/i89Dg> (дата обращения: 18.01.2017).
12. Знаменский Д.Ю. Политические институты ...
13. Дюверже М. Указ. соч.
14. Особенности политического восприятия в современных российских условиях / А.Л. Зверев, И.С. Палитай, Н.В. Смутькина, А.И. Рогозарь // Полис. Политические исследования. 2016. № 3. С. 40–54.
15. Гудков Д.С. Изменит ли партийную систему модернизация России? // Власть. 2011. № 1 ; Омельченко Н.А., Гимазова Ю.В. Указ. соч. ; Омельченко Н.А., Гасратова Ф.М. Проблемы легитимации политической власти в современной России: от теории к практике // Politbook. 2015. № 4. С. 36–55.
16. Дюверже М. Указ. соч.
17. Фронт стране в помощь [Электронный ресурс]: материалы Центра политического анализа. URL: <https://centerforpoliticalanalysis.ru/archive/read/id/front-strane-v-pomosch> (дата обращения: 18.01.2017).
18. Сморгунув Л.В. Политика модернизации неэффективна без сотрудничества с бизнесом и обществом // Власть. 2014. № 1. С. 185–187.
19. Знаменский Д.Ю. Политические институты ...
20. Давыдова А.В., Сембаева А.К., Тарасенко А.В. Анализ мирового опыта взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями [Электронный ресурс]. URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Davydova\\_mir\\_opyt.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Davydova_mir_opyt.pdf) (дата обращения: 18.01.2017).
21. Взаимодействие государства и социально ориентированных некоммерческих частных организаций : монография / Ю.В. Гимазова, Д.Ю. Знаменский, Н.А. Омельченко, И.К. Харичкин. М., 2016.

## References:

- Almond, G, Powell, J, Strom, K & Dalton, R 2002, *Comparative politics today: A world view*, Moscow, (in Russian).
- Atamanchuk, GV 1997, *Theory of public administration*, Moscow, (in Russian).
- Davydova, AV, Sembaeva, AK & Tarasenko, AV 2017, *Analysis of the world experience of state authority interaction with public associations*, viewed 18 January 2017, <[http://www.civisbook.ru/files/File/Davydova\\_mir\\_opyt.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Davydova_mir_opyt.pdf)>, (in Russian).
- Duverger, M 2007, *Political Parties*, Moscow, (in Russian).
- Gimazova, YuV, Znamenskiy, DYu, Omelchenko, NA & Kharichkin, IK 2016, *Interaction between the state and socially oriented non-commercial private organizations*, monograph, Moscow, (in Russian).
- Gudkov, DS 2011, 'Will the modernization of Russia change the party system?', *Vlast'*, no. 1, (in Russian).
- Krasin, YuA (ed.) 2005, 'Public sphere and public policy in the Russian dimension', *Publichnaya politika v Rossii: sbornik statey*, Moscow, (in Russian).
- Lipset, SM 2017, Reflections on capitalism, socialism and democracy, viewed 18 January 2017, <<http://qps.ru/i89Dg>>, (in Russian).
- Omelchenko, NA & Gimazova, YuV 2013, 'Concerning democratic idolatry, chimeras of Russian political liberalism and democracy in Russia', *NB: Problemy politiki i obshchestva*, no. 9, pp. 153-182, viewed 18 January 2017, <[http://e-notabene.ru/pr/article\\_9254.html](http://e-notabene.ru/pr/article_9254.html)>, <https://doi.org/10.7256/2306-0158.2013.9.9254>.
- Omelchenko, NA & Gasratova, FM 2015, 'Problems of political power legitimization in modern Russia: from theory to practice', *Politbook*, no. 4, pp. 36-55, (in Russian).
- 'Politics is on the agenda: press release no. 3186' 2017, *The official website of the All-Russian Center for the Study of Public Opinion*, viewed 18 January 2017, <<http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115830>>, (in Russian).
- Smorgunov, LV 2014, 'The modernization policy is ineffective without cooperation with business and society', *Vlast'*, no. 1, pp. 185-187, (in Russian).
- Yakunin, VI 2006, *Formation of state policy in modern Russia: problems of theory and practice*, monograph, Moscow, p. 73, (in Russian).
- Znamenskiy, DYu 2014, 'Dynamic system approach to the process of elaboration and implementation of state policy', *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*, no. 12, (in Russian).
- Znamenskiy, DYu 2015, *Political institutions in the process of formation of the state scientific and technical policy in modern Russia*, monograph, Moscow, (in Russian).
- Zverev, AL, Palitay, IS, Smul'kina, NV & Rogozar, AI 2016, 'Specifics of political perception in contemporary Russia', *Polis. Politicheskiye issledovaniya*, no. 3, pp. 40-54, <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.03.05>.