

**Знаменский Дмитрий Юрьевич**

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

---

---

**СИСТЕМО-ДИНАМИЧЕСКИЙ ПОДХОД  
К ИССЛЕДОВАНИЮ ПРОЦЕССА  
ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ**

---

---

**Аннотация:**

*Статья посвящена проблемам формирования и реализации государственной политики в современной России и участию различных политических институтов в этом процессе. Автор описывает и обосновывает системно-динамический подход к исследованию государственной политики, выделяя три ее измерения: пространственное, временное и технологическое.*

**Ключевые слова:**

*государство, гражданское общество, государственная политика, политическая система, политические институты, системно-динамический подход.*

---

---

**Znamenskiy Dmitriy Yurievich**

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

---

---

**DYNAMIC SYSTEM APPROACH  
TO THE PROCESS OF  
ELABORATION AND IMPLEMENTATION  
OF STATE POLICY**

---

---

**Summary:**

*The article discusses problems of elaboration and implementation of public policy in the modern Russia and participation of different political institutions in this process. The author describes and explains the dynamic system approach to the public policy study, highlighting its three aspects: spatial, temporal and technological.*

**Keywords:**

*state, civil society, public policy, political system, political institutions, dynamic system approach.*

---

---

Несмотря на видимую стабильность, российская политическая система в настоящее время динамично развивается. В частности, это выражается в эволюции ее коммуникативной подсистемы: появляются новые технологии политической коммуникации, усложняется роль СМИ, значительно возрастает роль интернет-коммуникации в политике. Особое значение данные тенденции приобретают в контексте исследования процессов формирования и реализации государственной политики.

Предваряя рассмотрение вопросов изучения государственной политики, нельзя не подчеркнуть, что с позиции политической науки ее целесообразнее трактовать не как одностороннюю деятельность государства, его органов и должностных лиц, а как результат взаимодействия государства, институтов гражданского общества и других заинтересованных структур. Развивая данную мысль, отдельные исследователи рассматривают государственную политику как социальный процесс по решению общественно-значимых проблем, включающий формирование рабочих сетей, в которых взаимодействуют государство и гражданское общество [1].

В соответствии с внутренней логикой самой государственной политики целесообразно предположить, что она имеет как минимум три измерения: пространственное, временное и технологическое. Первое сопряжено с областью осуществления государственной политики, а также с теми политическими институтами и государственными органами, которые задействованы в этом процессе. Второе предполагает выделение ряда этапов жизненного цикла государственной политики, а именно: ее формирования, реализации и оценки ее результативности и эффективности. Третье означает ключевую роль технологий взаимодействия общества и государства в рассматриваемых процессах. Подобный подход можно назвать системно-динамическим [2; 3].

Конкретизируя содержание пространственного измерения государственной политики, следует отметить два важных момента. Во-первых, принципиальное значение имеют нормативно-правовые и концептуальные основы государственной политики, поскольку они задают ее основные направления и методы их реализации. Во-вторых, как уже отмечалось, необходимо заострить внимание на ее институциональных основах, то есть на том, какие органы государственной власти отвечают за разработку и реализацию государственной политики, а также на тех политических институтах, которые заинтересованы в данном направлении государственной политики.

Рассматривая временное измерение государственной политики, представляется важным различать участие политических институтов в исследуемых процессах на стадиях формирования государственной политики, ее реализации и оценки. Так, на первой стадии органы государственной власти могут привлекать данные институты к подготовке проектов решений в предметной

области государственной политики, проведению экспертиз, а также на основе конкурсов к выполнению проектов, финансируемых за счет средств бюджета. Однако следует отметить, что в настоящее время участие политических партий и общественно-политических движений в процессах формирования государственной политики носит, как правило, формальный характер, а зачастую и вовсе не осуществляется. Между тем значение указанных структур возрастает на стадиях реализации государственной политики и ее оценки. В частности, они могут выступать получателями бюджетных средств по целевым программам, а также осуществлять общественный контроль над их реализацией.

Что касается третьего – технологического измерения государственной политики, то оно, как уже отмечалось выше, сопряжено с комплексом методов взаимодействия общества и государства на всех этапах осуществления государственной политики.

В настоящее время широко известны две типичные для современных демократий модели интеграции интересов гражданских групп в политический процесс. Первая модель – экспертно-бюрократическая, при которой в самом государственном аппарате действуют структуры, занимающиеся анализом кластеров гражданских интересов и транслирующие их в процесс выработки и реализации политики. Вторая модель – демократического участия, в рамках которой гражданские организации сами агрегируют свои предложения и оценки, оказывая давление извне на формирование государственной политики [4, с. 408]. Схожую точку зрения озвучивал в своих работах В.В. Лобанов [5, с. 88–89], выделяя в процессе формирования государственной политики три основных подхода к определению ее приоритетов: политический, субъективный и объективный.

В рамках *политического подхода* выбор приоритетов происходит в процессе политической борьбы между различными партиями и группами и зависит от таких факторов, как расстановка политических сил, характер отношений между ними и обществом, глубина конфликта интересов, особенности политической культуры и т. д. Большое значение имеет характер «политического цикла» в данный период времени. Так, начало избирательной кампании может существенно повлиять на приоритеты политики. Главное в данном подходе состоит в том, чтобы выявить значимость тех или иных политических интересов для развития общества и оценить вес различных социальных групп, которые за ними стоят. Это позволяет провести общее ранжирование приоритетов. Основной «площадкой» согласования интересов различных политических сил в данном случае становится парламент. Это серьезным образом влияет на межпартийные отношения, а также на характер лоббистской деятельности. Как правило, такой подход применим в тех государствах, где парламент непосредственно участвует в формировании правительства, а министры несут перед ним политическую ответственность.

Иными словами, государственная политика складывается как суммарный результат сложной политической «игры» разнообразных субъектов, действующих на общественной арене. Если перевес оказывается на стороне политических сил, представляющих общество, то государственная политика приобретает демократический характер. Если же эти силы слабы и не имеют каналов влияния на власть, то верх берут эгоистические интересы наиболее сильных групп и государственная политика наполняется авторитарным содержанием [6, с. 21–22].

При использовании *субъективного подхода* приоритеты выбираются в результате субъективного решения, в основе которого лежит разрыв между определенными стандартами, нормами, с одной стороны, и восприятием существующей ситуации со стороны определенных социальных слоев, групп и индивидов, которые должны и имеют возможность сделать выбор, – с другой. Речь идет о потребностях, социальных ожиданиях и возможностях их удовлетворения. Чем больше разрыв между этими факторами, тем острее проблема и больше предпосылок сделать ее приоритетной для государства (ожидания граждан и реальность). Здесь на первый план выходят такие показатели, как: а) восприятие и осознание ситуации со стороны граждан и государства; б) содержание стандартов или норм, имеющих отношение к данным проблемам. При использовании данного подхода система представительства интересов различных политических сил также играет важную роль, поскольку успешность политической деятельности той или иной партии, общественной организации или конкретного политического лидера определяется способностью довести ожидания своей группы интересов до сведения лица, принимающего решение. Однако, в отличие от политического подхода, центр принятия решений (то есть – определения приоритетов государственной политики) смещается в сторону исполнительной власти – правительства и профильного министерства.

С целью избавления от субъективизма, особенно при решении конкретных общественных вопросов, в рамках *объективного подхода* применяют набор количественных показателей, позволяющих более объективно подойти к этому вопросу и оценить важность проблем [7]. Объективный подход в первую очередь применим в том случае, когда в обществе слабо развита си-

стема институтов политического опосредования, вследствие чего исполнительная власть вынуждена определять приоритеты государственной политики самостоятельно. Однако практика последних лет показывает, что без должного взаимодействия с институтами гражданского общества (в том числе политическими партиями), а также независимым экспертным сообществом применение данного подхода может обернуться весьма неблагоприятными последствиями [8].

Таким образом, системно-динамический подход может служить методологической основой для исследования любого направления государственной политики.

#### **Ссылки:**

1. Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление : учеб. для бакалавров / под общ. ред. Н.А. Омельченко. М., 2013.
2. Сычев А.В., Знаменский Д.Ю. Научный потенциал негосударственного вуза: системный подход к исследованию [Электронный ресурс] // Науковедение : интернет-журнал. 2013. № 4 (17). URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/09evn413.pdf> (дата обращения: 05.08.2014).
3. Сычев А.В. Системно-динамический подход как методология исследования научного потенциала негосударственного вуза // Вестник Государственного университета управления. 2014. № 13.
4. Donaghy T. Applications of Mainstreaming in Australia and Northern Ireland // *International Political Science Review*. 2004. October. Vol. 25. № 4.
5. Лобанов В.В. Основы государственной политики : учеб. пособие. М., 2011.
6. Публичная политика в России : По итогам проекта «Университет Калгари – Горбачев-фонд». М., 2005. С. 101–102.
7. Лобанов В.В. Указ. соч.
8. Знаменский Д.Ю. Государство и гражданское общество в процессе формирования приоритетов государственной научно-технической политики // *НВ: проблемы общества и политики*. 2013. № 10. С. 1–17.

#### **References:**

1. Gimazova, YV 2013, *State and municipal management: proc. for bachelors*, Moscow.
2. Sychev, AV & Znamenskii, DY 2013, 'The scientific potential of state high school: a systematic approach to the study', *Naukovedenie: online journal*, no. 4 (17), retrieved 05 August 2014, <<http://naukovedenie.ru/PDF/09evn413.pdf>>.
3. Sychev, AV 2014, 'System-dynamic approach as a research methodology of scientific potential of state high school', *Bulletin of the State University of Management*, no. 13.
4. Donaghy, T 2004, 'Applications of Mainstreaming in Australia and Northern Ireland', *International Political Science Review*, October, vol. 25, no. 4.
5. Lobanov, VV 2011, *Principles of State Policy: textbook*, Moscow.
6. *Public Policy in Russia: According to the results of the project "University of Calgary - Gorbachev Foundation" 2005*, Moscow, pp. 101-102.
7. Lobanov, VV 2011, *Principles of State Policy: textbook*, Moscow.
8. Znamenskii, DY 2013, 'State and civil society in the process of the priorities of state scientific and technical policy', *NB: the problems of society and politics*, no. 10, pp. 1-17.