

# УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ

Е. В. Безвиконная

## ПРОЦЕСС САМООРГАНИЗАЦИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

**Аннотация.** Предметная область исследования связана с оценкой теоретико-методологического контекста формирования концепции публичной власти в условиях переходного этапа развития политического процесса в России. Интегрируя предшествующую традицию заимствования зарубежных концепций и собственный социально-политический контекст публичная власть оказалась наиболее действенной формой организации системы государственной власти и местного самоуправления в условиях проявлений процесса самоорганизации на уровне местных сообществ. Самостоятельное значение приобретают теории самоорганизации как разновидности синергетической парадигмы, позволившие оценить место процессов самоорганизации в системе публичной власти. Методологической основой работы выступила теория политических сетей и концепция публичной власти, обеспечившие условия для концептуализации политического управления в России. Целью настоящей статьи является выявление особенностей публичной власти как прикладной модели на уровне местного самоуправления, а также оценка перспектив ее реализации в условиях расширения форм политической активности гражданского общества, на основе синергетического подхода и отдельных теоретико-методологических моделей, посвященных исследованию проявлений коммуникативных сетевых процессов на местном уровне публичной власти (*good governance*, политические сети и др.). Новизна авторского подхода заключается в обращении к процессам самоорганизации, которые по своей природе и формам противоречат системным характеристикам политического управления в государстве.

**Ключевые слова:** Публичная власть, Процесс самоорганизации, Местная власть, *Good governance*, Политические сети, Местное сообщество, Политический процесс, Легитимность, Политическое управление, Публичная политика.

Современный политический процесс приобретает черты пост демократии, как в развитых, так и в развивающихся демократических государствах. Он предполагает активное участие в процессах разработки и принятия политических решений большинства граждан (и их групп), политических партий, общественных организаций и других субъектов, изменение форм и механизмов политической активности гражданского общества<sup>1</sup>. Изменение роли и значения политических институтов, прежде всего, расширение используемых ими каналов коммуникации предполагает адекватную трансформацию принципов и форм

реализации политической воли. Процесс самоорганизации становится неотъемлемой частью пост демократического политического процесса, и направлен на переоценку механизмов и форм взаимодействия публичной власти и гражданского общества.

Общественные отношения являются сложными и противоречивыми, что обусловлено необходимостью согласования и интеграции разнообразных, порой противоположных, интересов, ценностей и потребностей. Согласование разнонаправленных частных (индивидуальных) интересов выступает целью процесса общественного развития, порождая властные отношения в социальном коллективе. В.Е. Чиркин, характеризуя процесс возникновения власти в рамках территориального

<sup>1</sup> Crouch C. Post-democracy / С. Crouch [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.kreisky-forum.org/pdfs/2009/2009\\_03\\_05.pdf](http://www.kreisky-forum.org/pdfs/2009/2009_03_05.pdf) (Дата обращения: 24.09.2012)

коллектива, указывает на наличие двух факторов, обуславливающих неизбежность данного процесса: во-первых, потребность объединения с целью реализации общих интересов; во-вторых, асимметрия личных, групповых и общих интересов<sup>2</sup>. В рамках социального пространства, представляющего собой сферу объективно сложившихся отношений и интересов между людьми<sup>3</sup>, частные интересы выступают интересами конкретного человека или группы людей, реализация которых позволяет удовлетворять, соответственно, индивидуальные или групповые потребности<sup>4</sup>. Кооперация частных потребностей становится возможной только при наличии общности интересов («над-интересов»)<sup>5</sup>. Общность интересов становится источником складывания единого социального пространства, опосредованного общественным интересом.

Общественный интерес складывается в результате сложного взаимодействия различных частных интересов, объединенных над-интересами, направленных на самосохранение социальной общности. Процесс реализации властной воли в отношении общественных интересов предполагает институционализацию самостоятельного механизма управления в обществе – социального управления. Согласно определению В.Н. Лазарева, процесс социального управления есть осознанное, систематическое воздействие на общество в целях его упорядочения, функционирования и развития<sup>6</sup>. Двойственность природы социального управления обеспечивает возможность в процессе принятия решений, реализовать основные направления государственной политики основываясь на реальных потребностях и возможностях социального пространства, необходимости содействовать

раскрытию его потенциала и согласовывать интенсивность и направленность динамики внутренних локальных процессов с изменениями во внешней среде его функционирования<sup>7</sup>. Соответственно, процесс социального управления включает в себя три ключевых этапа: внутрисоциальные процессы самоорганизации, оформление совокупности частных и общественных интересов и, наконец, отбор оптимальной для системы общности интересов. Процесс самоорганизации приобретает значение ключевого механизма планирования и осуществления социального управления в современном демократическом государстве, позволяющего консолидировать индивидуальные и общественные интересы посредством достижения консенсуса.

Социальное пространство в условиях расширения сферы гражданской активности, потребности легитимизации политической власти со стороны общества, становится межличностной реальностью, «полем взаимодействия», которое состоит из сети связей и зависимостей. Оно постоянно претерпевает изменения, и представляет собой перманентно длящийся и бесконечный поток событий<sup>8</sup>. Сложность и неоднозначность общественных отношений способствует возникновению социальных конфликтов<sup>9</sup>, основу которых составляют конфликты интересов отдельных социальных групп и индивидуумов. Разрешение последних становится возможным только при условии наличия политического механизма воздействия на общественные отношения, который, в свою очередь, также является носителем собственного «публичного» интереса.

Публичный интерес, отличается доступностью для общества и его групп<sup>10</sup>, обеспечивает реализацию отдельных частных интересов, их согласование, а также придает целостность и ус-

<sup>2</sup> Чиркин В.Е. Публичная власть / В.Е. Чиркин. М: Юрист, 2005. – С. 170.

<sup>3</sup> Бурдые П. Социальное пространство и генезис классов / П. Бурдые // Социология социального пространства. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алтейя, 2007. – С. 20 – 21.

<sup>4</sup> Бурдые П. Социальное пространство и генезис классов / П. Бурдые // Социология социального пространства. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алтейя, 2007. – С. 34.

<sup>5</sup> Дьюи Д. Общество и его проблем / Д. Дьюи. М: Идея-Пресс, 2002. – С. 29, 110 – 112.

<sup>6</sup> Лазарев В.Н. Социальные основы местного самоуправления: Монография / В.Н. Лазарев. Белгород: Изд. центр «ООО «Логия», 2004. – С. 108.

<sup>7</sup> Романов В.Л. Социальная самоорганизация и государственность / В.Л. Романов. М: РАГС, 2000. – С. 96.

<sup>8</sup> Штомпка П. Социология социальных изменений / П. Штомпка. М: Аспект Пресс, 1996. – С. 27.

<sup>9</sup> Под социальным конфликтом мы понимаем форму социального взаимодействия между людьми в виде столкновения противоположных целей, ценностей, взглядов, потребностей, интересов.

<sup>10</sup> Публичный интерес, публичная политика и системная модернизация общества: российские проблемы [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.civisbook.ru/files/File/Ocherki\\_2011-3.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Ocherki_2011-3.pdf) (Дата обращения: 09.02.2013).

тойчивость развитию политических, социальных, социокультурных и иных структур общества. Согласно определению Ю.А. Тихомирова, публичный интерес представляет собой официально признанный интерес, получивший поддержку государства и обеспеченный соответствующими нормами права<sup>11</sup>. В результате, для обеспечения реализации воли, как общества, так и политической власти, публичный интерес приобретает институционализированные формы: политические институты, учреждения, нормы права и др. Реализация потребностей ключевых субъектов политического процесса становится возможным только при наличии развитых отношений по поводу политической власти. Публичная власть становится неотъемлемым атрибутом политических отношений в современных демократических государствах.

Термин «публичная власть» представляет собой одну из наиболее дискуссионных категорий современной политической науки. Сравнительно недавно сформировалось понимание публичной власти в качестве самостоятельной, обобщающей категории, которая в значительной степени отличается от общественной, индивидуальной и корпоративной видов власти<sup>12</sup>. В научной литературе предлагаются разнообразные определения публичной власти. Так, кратологический словарь В.Ф. Халипова дает следующее толкование: публичная власть – «... это открытая народу и его суждению, общественная по характеру власть, вовлекающая в управление широкие слои населения»<sup>13</sup>. А.Н. Верещак связывает публичную власть со складыванием гражданского общества в России: «...под публичным характером власти следует понимать социально-политический и правовой феномен формирования и реализации властеотношений в рамках российского общества; а сама публичная власть представляет собой важнейший компонент формирующегося в нашей стране гражданского общества, объединяющий как элементы государственно-властной деятельности, так и внутренне присущие любому

демократически развитому обществу свойства негосударственного характера...»<sup>14</sup>. По мнению И.Н. Гомерова, публичная власть по своему характеру является общественной, поскольку призвана вовлечь в политические отношения широкие круги населения<sup>15</sup>. Таким образом, определяющей характеристикой данного вида власти является наличие особых публичных интересов, которые выступают результатом согласования частных, общественных и государственных интересов. Кроме того, публичная власть предполагает наличие институционально оформленных и относительно самостоятельных территориальных общностей и коллективов, обеспечивающих воспроизводство властных отношений на локальной территории<sup>16</sup>. Легитимность публичной власти обеспечивает ее доступность, позволяет выйти за рамки частных интересов.

Следуя обобщенному определению Б.Б. Сулейманова публичную власть, возможно, определить следующим образом: вид социальной власти, которая характеризуется определенными особенностями: осуществление полномочий от имени государства или муниципального образования, наличие права на легальное принуждение, наличие полномочий по осуществлению интересов государства и общества, регламентированность правовыми нормами<sup>17</sup>. На наш взгляд, данная трактовка понятия позволяет оценивать публичную власть в качестве самостоятельной формы общественно-государственных отношений по поводу завоевания политической власти, субъектом которой выступают публичные территориальные

<sup>11</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право / Ю.А. Тихомиров. М., 1995. – С. 55.

<sup>12</sup> Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник / В.Е. Чиркин. М: Юрист, 2004. – С. 17 – 19.

<sup>13</sup> Халипов В.Ф. Власть. Кратологический словарь / В.Ф. Халипов. М: Республика, 1997. – С. 322.

<sup>14</sup> Верещак А.Н. Публичная власть как элемент формирования гражданского общества в Российской Федерации / А.Н. Верещак / Проблемы эффективности публичной власти в Российской Федерации: Сборник материалов учебной научно-практической конференции. Р/Д: Издательский дом «Проф-пресс», 2003. – С. 157.

<sup>15</sup> Гомеров И.Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура / И.Н. Гомеров. М., 2002. – С. 250 – 252.

<sup>16</sup> Пылин В.В. Народовластие в системе местного самоуправления / В.В. Пылин. СПб.: ИВЭСЭП, 1998. – С. 12.

<sup>17</sup> Сулейманов Б.Б. Ответственность публичной власти: исторические и методологические аспекты / Б.Б. Сулейманов / Публичная власть: проблемы реализации и ответственности / Под ред. Н.И. Матузова, О.И. Цыбулевской. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. – С. 39.

коллективы (народ, местное сообщество и т.д.). Основу публичной власти составляют три начала: публичный интерес – принуждение (легальность) – территориальный публичный коллектив<sup>18</sup>.

Способность публичной власти артикулировать общественные интересы напрямую определяется наличием в территориальном сообществе проявлений политической активности посредством механизма самоорганизации. В процессе самоорганизации происходит консолидация разрозненных интересов в общественный интерес, складываются условия для адаптации потребностей сообщества к воле политической власти. Осуществление народовластия становится возможным только при условии консолидации в пространстве публичной власти государственной, муниципальной и общественной (власть гражданского общества) видов власти<sup>19</sup>. Достаточно условно публичную власть, возможно, определить в качестве сферы государственной и муниципальной власти, действующей в территориальных коллективах, на основе ее открытости общественным суждениям (общественному мнению)<sup>20</sup>. Разнообразие видов публичных коллективов, с точки зрения их структуры и источников формирования позволяет выделить пять разновидностей публичной власти:

1. Власть международного сообщества, отражающая специфику отношений между суверенными государствами;
2. Государственная публичная власть, реализуемая на федеральном и региональном уровнях;
3. Негосударственная власть территориальной автономии;

<sup>18</sup> Бабичев И.В. Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации / И.В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №19. – С. 22 – 30.

<sup>19</sup> Авакьян С.А. Актуальные проблемы обеспечения эффективности публичной власти / С.А. Авакьян / Публичная власть: политико-правовые проблемы эффективности: Материалы V Международной научно-практической конференции / Под ред. В.В. Полянского, В.Э. Волкова. Самара: Изд-во «Универ групп», 2010. – С. 23 – 24.

<sup>20</sup> Новикова Э.В. Публичная власть: формирование понятия в начале XXI в. / Э.В. Новикова // Юридический мир. 2007. №11. – С. 34.

4. Негосударственная власть муниципального образования (местного сообщества);
5. Публичная власть общественных объединений<sup>21</sup>.

Поскольку публичная власть артикулирует и агрегирует публичный интерес территориальных коллективов, политических институтов и иных субъектов политического процесса, она отличается статичностью и нуждается в механизмах реализации. Последнее становится возможным посредством публичного управления<sup>22</sup>.

В западной политической науке публичное управление отделяется от частного управления и управления бизнесом, образуя самостоятельный вид социального управления (Л. Гулик, Ф. Маркс, Дж. Марч, Г. Саймон, Д. Уалдс и др.). С точки зрения публичного управления государство представляет собой особый сложноорганизованный механизм управления общественными делами. В западной науке получили распространение различные подходы к толкованию публичного управления. Так, теория сложных организаций, предполагающая выявление особенностей влияния структуры и функций политических институтов на процесс выработки политических решений и всего политического курса (Р. Андерсон, Р. Аксельрод, С. Браун)<sup>23</sup>. Напротив, системный подход ориентируется на выявление причинно-следственной связи между принятыми политическими решениями и проблемами их реализации. Акцентируется внимание на структуре взаимоотношений политической власти с обществом, а также иерархии органов власти (Д. Ноук, Дж. Ричардсон, Дж. Кингдон, П. Сабатьер, И. Дрору). Таким образом, с точки зрения представителей западной политической науки публичное управление находится в непосредственной связи с политическими процессами, происходящими на различных уровнях политической власти, и определяется ими. При этом процессы управления и политические процессы сохраняют

<sup>21</sup> Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник / В.Е. Чиркин. М: Юрист, 2004. – С. 20 – 21.

<sup>22</sup> Желтов В.В. Публичное действие [Текст]: монография / В.В. Желтов, М.В. Желтов; М-во образования и науки Российской Федерации, Кемеровский ин-т (фил.) РГТЭУ, Кемеровский гос. ун-т, 2010. – С. 25.

<sup>23</sup> Anderson P. Complexity theory and organization science organization science // Organization Science. – vol. 10. – 1999. – P. 216 – 232.

свою специфику, обусловленную как их содержанием, так и направленностью.

В качестве одного из наиболее перспективных подходов современной политической науки выступает концепция публичной политики (public policy)<sup>24</sup>, которая и легла в основу публичного управления (public governance). Основоположниками концепции публичной политики выступили представители американской научной школы, в первую очередь В. Вильсон, Х. Колбач, Д. Андерсон, Р. Роудс. А также представители социологического направления политологических исследований Ю. Хабермас и Д. Дьюи<sup>25</sup>. Истоки публичной политики ее основоположники видят в сложном соотношении общественных, групповых и личных интересов. Общественные отношения относятся к категории сложноорганизованных и противоречивых, что обусловлено необходимостью перманентно согласовывать и интегрировать разнообразные, порой противоположные, интересы, ценности и потребности. Координация разнонаправленных индивидуальных интересов выступает необходимой задачей процесса развития общественного организма, порождая естественную потребность возникновения властных отношений в коллективе<sup>26</sup>.

Взаимодействие политической власти и гражданского общества реализуется в режиме политических решений, и иных форм реакции на социальные ожидания (механизм конверсии). Публичная сфера, таким образом, обеспечивает целостность политической системы, выполняя ряд функций. Среди основных функций публичной сферы, возможно, выделить следующие:

- Артикуляция общественных (гражданских) интересов, которые невозможно полностью адаптировать к политическим решениям. Наличие в обществе групповых и социальных интересов является признаком развитых процессов формирования гражданского общества.

- Публичный контроль деятельности политических институтов со стороны общества (общественный контроль). Таким образом, традиционный подход к политической системе «запросы – решения» дополняется надзорными социальными структурами.
- Воздействие на формирование и реализацию государственной политики, которая в условиях развития партисипаторной демократии становится частью публичной политики.
- Политическое просвещение граждан, повышение уровня политической культуры<sup>27</sup>.

Принимая во внимание указанные функции публичной сферы, становится очевидным наличие прямой зависимости между уровнем развития гражданского общества и степенью его участия в политическом процессе. Отсутствие в обществе активных индивидуальных и коллективных субъектов готовых к созданию гражданских структур, участию в публичной деятельности приводит к превращению государства в основной субъект публичной политики. Следует согласиться с точкой зрения Т. Дая: «Публичная политика – это все то, что правительства считают для себя необходимым делать или не делать»<sup>28</sup>. Предотвращение данного процесса становится возможным только в условиях наличия устойчивых предпосылок для развития процесса самоорганизации территориальных коллективов: формальных каналов политической коммуникации и сферы проявлений спонтанной самодеятельности (ограниченной границами публичного интереса).

Традиционно выделяется три подхода к оценке публичной политики. Во-первых, с точки зрения теории систем публичная политика оценивается в качестве своеобразного «ответа» политической системы (решения, законы) на запросы, поступающие извне. Во-вторых, теория групп оценивает публичную политику как результат борьбы между социальными, экономическими и политическими группами. В-третьих, теория элит акцентирует внимание на влиянии политических элит на публичную политику, реализуемую

<sup>24</sup> Eversole R. Community Agency and Community Engagement: Re-theorising Participation in Governance // Journal of Public Policy. – Vol. 31. – February 2011. – P. 51 – 71.

<sup>25</sup> Parsons W. Public policy. Cheltenham: Elgar, 1995.

<sup>26</sup> Красин Ю. Публичная сфера и публичная политика в российском измерении / Ю. Красин / Публичная политика в России: по истории проекта «Университет Калгари – Горбачев-фонд, М.: Альпина Букс, 2005. – С. 20.

<sup>27</sup> Красин Ю. Публичная сфера и публичная политика в российском измерении / Ю. Красин / Публичная политика в России: по истории проекта «Университет Калгари – Горбачев-фонд, М.: Альпина Букс, 2005. – С. 20 – 21.

<sup>28</sup> Dye T. Understanding public policy. Englewood Cliffs, N.Y.: Prentice-Hall, 1978. – P. 3.

политическими институтами. Объединяющим свойством указанных подходов является признание государства в качестве основного субъекта сферы публичной политики. В трудах классика концепции публичной политики Д. Андерсона заключено такое суждение: «публичная политика – политика, проводимая правительственными чиновниками и затрагивающая существенное количество людей»<sup>29</sup>. Представляется очевидным, что публичная политика является очередной попыткой зарубежной политической науки разрешить извечное противоречие между политической властью и гражданским сообществом посредством признания последнего в качестве активного субъекта политического процесса, наделенного определенным политическим, социокультурным и информационным потенциалом.

Деятельность по реализации властных полномочий представляет собой сложный процесс принятия и реализации политических решений, который включает в себя четыре элемента: субъект управления, объект управления, факт управленческого значения и ответная реакция субъекта и объекта на управленческие воздействия. В качестве субъектов публичного управления, участвующих в выработке, принятии и реализации управленческих решений, могут выступать различные публичные коллективы, начиная с государства и заканчивая органами местного самоуправления, политическими партиями, общественными объединениями. Деятельность субъекта направлена на объект, свойствами которого могут наделяться отдельные люди, коллективы, территориальные общности, их интересы и потребности. Непосредственным поводом для возникновения публичных отношений выступает общественно значимый факт, т.е. событие, действие, вызывающие необходимость принятия решения, воздействующего на объект управления, или ответную реакцию объекта на действие субъекта управления<sup>30</sup>.

В условиях расширения публичной сферы в современных демократических государствах как общественного пространства, в рамках которого развиваются отношения между гражданским обществом и политической властью, направленные на формирование и защиту личных, групповых и общественных интересов<sup>31</sup>, актуализируется задача поиска механизмов партисипаторной демократии на различных уровнях публичной власти<sup>32</sup>. Публичное управление оказывается ориентировано на следование общественному благу, т.е. сотрудничество с гражданским обществом через систему сетевых коммуникаций<sup>33</sup>. Отмечается совершенствование условий взаимодействия государственных и негосударственных субъектов политического процесса в публичной сфере, направленного на поиск компромисса, выражением которого становится публичный интерес<sup>34</sup>. Последующее развитие концепции публичного управления связано с распространением менеджмента знания и связанного с ним потенциала электронного правительства<sup>35</sup>.

Система публичного управления, таким образом, представляет собой совокупность ме-

<sup>29</sup> Ермилова Т.В. Взаимодействие органов власти и общественных организаций как фактор публичной политики в современной России: Автореф. дисс. к.полит.н. М., 2007. – С. 15.

<sup>30</sup> Криворотова Г.А. Партисипативные отношения в современном политическом управлении: Автореф. дисс. ... к.полит.н. Р/Д, 2011. – С. 19.

<sup>31</sup> Баранов А.Г. Демократизация органов публичной власти Российской Федерации и ее субъектов: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. д-ра полит. наук: специальность 23.00.02 <Полит. ин-ты, этнополит. конфликтология, нац. и полит. процессы и технологии>. Уфа, 2011. – С. 12; Воробьев Ю.Л. Коммуникативное взаимодействие гражданского общества и структур публичной власти как управленческий процесс: Автореф. дисс. докт. социол. н. / Ю.Л. Воробьев. М., 2008.

<sup>32</sup> Сморгун Л.В. Тенденции развития современной публичной сферы / Трансформация публичной сферы и сравнительный анализ новых феноменов политики: сборник статей / Под ред. Л.В. Сморгунова, Е.В. Морозовой. Краснодар: Кубанский государственный университет, 2010. – С. 6 – 18.

<sup>33</sup> Сморгун Л.В. Федерализм как принцип публичного управления и региональное развитие / Л.В. Сморгун // Политическая регионалистика и исследования в регионах России. Политическая наука: Ежегодник 2010 / Российская ассоциация политической науки; гл. ред. А.И. Соловьев. М. Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). 2011. – С. 254.

<sup>29</sup> Anderson J. Public policymaking: An introduction. Boston – N.Y., 2003. – P. 7.

<sup>30</sup> Гриценко Е.В. Местное самоуправление и государство: сравнительный анализ теоретических и правовых основ Германии и России / Е.В. Гриценко [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <http://emsu.ru> (Дата обращения: 20.10.2012).

жорганизационных и внутриорганизационных сетей, специализированных государственных и негосударственных субъектов (государство, бизнес ассоциации и ассоциации гражданского общества), а также процедур принятия политических решений, обеспечивающих существование социальной общности (социума) в рамках определенной территории. Основными способами публичного управления выступают: формальная и неформальная коммуникация, сотрудничество и доверие, основанные на ресурсной зависимости субъектов политического процесса.

В результате анализа содержания и структуры сферы публичного управления, возможно, прийти к следующему заключению. Возникновение публичного управления связано с наличием у субъектов политического процесса противоречий в нахождении консенсуса частных, общественных и государственных интересов, которые агрегируются и артикулируются политическими институтами, что приводит к их неизбежному соперничеству в процессе определения курса внутренней и внешней политики. Наиболее благоприятные условия для развития механизм публичного управления получает в условиях демократического политического режима, поскольку создаются инструменты открытого достижения согласия политической власти и гражданского общества<sup>36</sup>, в первую очередь, посредством партисипаторной демократии. В результате, публичное управление представляет собой процесс разработки и реализации политических решений, основанный на прямом (опосредованном) участии граждан, социальных групп и иных территориальных общностей в политическом процессе.

Публичное управление как разновидность социального управления реализует интересы политических институтов, территориальных социальных коллективов, общественных организаций и др. Разнообразные (частные, общественные, государственные) интересы субъектов политического процесса аккумулируются посредством формальных и неформальных каналов коммуникации и превращаются в политические

требования. Ключевыми политическими институтами, создающими условия для выработки согласованных требований, становятся: общественные объединения, органы местной власти и формы прямой демократии, заключенные в институциональные рамки. Публичные требования адаптируются к потребностям внешней и внутренней политики государства и приобретают формально-правовую форму. Таким образом, публичное управление подчинено реализации публичного интереса, выражающего совокупный интерес политической власти и ее институтов, а также представителей территориального публичного коллектива (сообщества), обеспечивающего их самосохранение и самосовершенствования в рамках определенной локальной территории. Достижение консенсуса становится возможным только при условии равноправного политического статуса всех субъектов. Наиболее выраженным потенциалом для достижения публичного интереса обладает местное самоуправление, находящееся в состоянии координационного взаимодействия со всеми субъектами политического процесса.

Возможность публичной власти консолидировать интересы и потребности различных индивидуальных и коллективных субъектов политического процесса напрямую определяется наличием развитых форм и механизмов самоорганизации, способностью политической власти создавать условия и поддерживать их развитие в пределах локальной территории. Не использование процесса самоорганизации в практике деятельности органов публичной власти влечет за собой дестабилизацию политического процесса, подмену публичного интереса интересом государственным или частным, затруднение нахождения консенсуса между требованиями субъектов политического процесса и его замену компромиссным вариантом. Легитимация политической власти и ее институтов со стороны гражданского общества<sup>37</sup>, стано-

<sup>36</sup> Андропова И.В. Векторы развития публичной сферы и эффективность публичной власти в современной России / И.В. Андропова / Публичная власть: политико-правовые проблемы эффективности: материалы V Международной научно-практической конференции / Под ред. В.В. Полянского, В.Э. Волкова. Самара: Изд-во «Универ групп», 2010. – С. 85.

<sup>37</sup> Киреева С.А. Легитимность публичной власти / С.А. Киреева / Публичная власть: проблемы реализации и ответственности = Public authority: problems of realization and the responsibility / [Н.И. Матузов, А.В. Малько, В.Т. Кабышев и др.]; под ред. д.ю.н., проф., засл. деят. науки Рос. Федерации Н.И. Матузова, д.ю.н., проф. О.И. Цыбулевской; Гос. образоват. учреждение высш. проф. образования «Саратов. гос. акад. права» и др. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. – С. 237 – 238.

вится возможной только при условии создания широкой сети горизонтальных и вертикальных каналов политической коммуникации, вовлекающей граждан в политические отношения, предо-

ставляя им возможность самостоятельно артикулировать собственные потребности и интересы в рамках общественного мнения, и агрегировать их в структуру публичного интереса.

### Библиография

1. Авакьян С.А. Актуальные проблемы обеспечения эффективности публичной власти / С.А. Авакьян / Публичная власть: политико-правовые проблемы эффективности: Материалы V Международной научно-практической конференции / Под ред. В.В. Полянского, В.Э. Волкова. Самара: Изд-во «Универ групп», 2010. – С. 23 – 27.
2. Андропова И.В. Векторы развития публичной сферы и эффективность публичной власти в современной России / И.В. Андропова / Публичная власть: политико-правовые проблемы эффективности: материалы V Международной научно-практической конференции / Под ред. В.В. Полянского, В.Э. Волкова. Самара: Изд-во «Универ групп», 2010. – С. 84 – 92.
3. Бабичев И.В. Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации / И.В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №19. – С. 22 – 30.
4. Баранов А.Г. Демократизация органов публичной власти Российской Федерации и ее субъектов: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. д-ра полит. наук: специальность 23.00.02. Уфа, 2011. – 19 с.
5. Бурдые П. Социальное пространство и генезис классов / П. Бурдые // Социология социального пространства. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алтейя, 2007.
6. Верещак А.Н. Публичная власть как элемент формирования гражданского общества в Российской Федерации / А.Н. Верещак / Проблемы эффективности публичной власти в Российской Федерации: Сборник материалов учебной научно-практической конференции. Р/Д: Издательский дом «Проф-пресс», 2003.
7. Воробьев Ю.Л. Коммуникативное взаимодействие гражданского общества и структур публичной власти как управленческий процесс: Автореф. дисс. докт. социол. н. / Ю.Л. Воробьев. М., 2008. – 37 с.
8. Гомеров И.Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура / И.Н. Гомеров. М., 2002. – 345 с.
9. Гриценко Е.В. Местное самоуправление и государство: сравнительный анализ теоретических и правовых основ Германии и России / Е.В. Гриценко [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <http://emsu.ru> (Дата обращения: 20.10.2012)
10. Дьюи Д. Общество и его проблем / Д. Дьюи. М: Идея-Пресс, 2002. – 160 с.
11. Ермилова Т.В. Взаимодействие органов власти и общественных организаций как фактор публичной политики в современной России: Автореф. дисс. к.полит.н. М., 2007. – 22 с.
12. Желтов В.В. Публичное действие [Текст]: монография / В.В. Желтов, М.В. Желтов; М-во образования и науки Российской Федерации, Кемеровский ин-т (фил.) РГТЭУ, Кемеровский гос. ун-т, 2010.
13. Киреева С.А. Легитимность публичной власти / С.А. Киреева / Публичная власть: проблемы реализации и ответственности = Public authority: problems of realization and the responsibility / [Н.И. Матузов, А.В. Малько, В.Т. Кабышев и др.]; под ред. д.ю.н., проф., засл. деят. науки Рос. Федерации Н.И. Матузова, д.ю.н., проф. О.И. Цыбулевской; Гос. образоват. учреждение высш. проф. образования «Саратов. гос. акад. права» и др. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. – С. 235 – 251.
14. Красин Ю. Публичная сфера и публичная политика в российском измерении / Ю. Красин / Публичная политика в России: по истории проекта «Университет Калгари – Горбачев-фонд, М.: Альпина Букс, 2005.
15. Криворотова Г.А. Партиципативные отношения в современном политическом управлении: Автореф. дисс... к.полит.н. Р/Д, 2011. – 26 с.
16. Лазарев В.Н. Социальные основы местного самоуправления: Монография / В.Н. Лазарев. Белгород: Изд. центр «ООО «Логия», 2004. – 298 с.
17. Минаков П.А. Публичная власть: политологический аспект: Дисс. канд. полит.н. / П.А. Минаков. М., 2007. – 197 с.

18. Новикова Э.В. Публичная власть: формирование понятия в начале XXI в. / Э.В. Новикова // Юридический мир. 2007. №11. – С. 30 – 34.
19. Публичный интерес, публичная политика и системная модернизация общества: российские проблемы [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.civisbook.ru/files/File/Ocherki\\_2011-3.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Ocherki_2011-3.pdf) (Дата обращения: 09.02.2013).
20. Пылин В.В. Народовластие в системе местного самоуправления / В.В. Пылин. СПб.: ИВЭСЭП, 1998. – 364 с.
21. Романов В.Л. Социальная самоорганизация и государственность / В.Л. Романов. М: РАГС, 2000. – 141 с.
22. Сморгунув Л.В. Тенденции развития современной публичной сферы / Трансформация публичной сферы и сравнительный анализ новых феноменов политики: сборник статей / Под ред. Л.В. Сморгунува, Е.В. Морозовой. Краснодар: Кубанский государственный университет, 2010. – С. 6 – 18.
23. Сморгунув Л.В. Федерализм как принцип публичного управления и региональное развитие / Л.В. Сморгунув // Политическая регионалистика и исследования в регионах России. Политическая наука: Ежегодник 2010 / Российская ассоциация политической науки; гл. ред. А.И. Соловьев. М. Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). 2011.
24. Сулейманов Б.Б. Ответственность публичной власти: исторические и методологические аспекты / Б.Б. Сулейманов / Публичная власть: проблемы реализации и ответственности / Под ред. Н.И. Матузова, О.И. Цыбулевской. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. – С. 39 – 59.
25. Тихомиров Ю.А. Публичное право / Ю.А. Тихомиров. М., 1995. – 485 с.
26. Халипов В.Ф. Власть. Кратологический словарь / В.Ф. Халипов. М: Республика, 1997. – 431 с.
27. Чиркин В.Е. Публичная власть / В.Е. Чиркин. М: Юрист, 2005. – 175 с.
28. Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник / В.Е. Чиркин. М: Юрист, 2004. – 237 с.
29. Штомпка П. Социология социальных изменений / П. Штомпка. М: Аспект Пресс, 1996. – 416 с.
30. Anderson P. Complexity theory and organization science organization science // Organization Science. – vol. 10. – 1999. – P. 216 – 232.
31. Anderson J. Public policymaking: An introduction. Boston – N.Y., 2003.
32. Crouch C. Post-democracy / C. Crouch [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.kreisky-forum.org/pdfs/2009/2009\\_03\\_05.pdf](http://www.kreisky-forum.org/pdfs/2009/2009_03_05.pdf) (Дата обращения: 24.09.2012)
33. Dye T. Understanding public policy. Englewood Cliffs, N.Y.: Prentice-Hall, 1978.
34. Eversole R. Community Agency and Community Engagement: Re-theorising Participation in Governance // Journal of Public Policy. – Vol. 31. – February 2011. – P. 51 – 71.
35. Parsons W. Public policy. Cheltenham: Elgar, 1995.
36. Манойло А.В. Роль цветных революций в демонтаже современных политических режимов // Национальная безопасность / nota bene. — 2014.-№3.-С.406-414. DOI: 10.7256/2073-8560.2014.3.12058
37. Филипова Е.И., Филиппов В.Р. Crede Experto (Отечественная этнология сегодня и завтра) // Этнографическое обозрение. 1993. №5. С. 3-11.
38. Манойло А.В. Информационное противоборство в условиях психологической войны. // Закон и право.-2003.- №12. – С. 31-34.
39. Филиппов В.Р. Реформирование российской государственности: политизация этничности или деэтнизация политики? // Казанский федералист. 2002. №1. С. 17-35.
40. Безвиконная Е. В. Механизмы и формы политической самоорганизации местных сообществ в современной зарубежной практике // Тренды и управление.-2013.-3.-С. 24-45. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.3.7311.
41. Ю. А. Головин Активизация деятельности современных СМИ в обеспечении информационной безопасности // Национальная безопасность / nota bene.-2012.-4.-С. 142-148.
42. Цыганков П.А. Негосударственные участники мировой политики: взаимодействие с государствами и межправительственными организациями // Международные отношения.-2013.-3.-С. 312-317. DOI: 10.7256/2305-560X.2013.3.8977.
43. Фельдман П.Я. Концептуальные основы лоббистской деятельности в современной России // Международные отношения.-2014.-1.-С. 16-20. DOI: 10.7256/2305-560X.2014.1.10036.
44. М. А. Рамонова Современные концепции и стратегии управления в мировой политике // Политика и Общество.-2011.-11.-С. 80-90..

## References (transliterated)

1. Avak'yan S.A. Aktual'nye problemy obespecheniya effektivnosti publichnoi vlasti / S.A. Avak'yan / Publichnaya vlast': politiko-pravovye problemy effektivnosti: Materialy V Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii / Pod red. V.V. Polyanskogo, V.E. Volkova. Samara: Izd-vo «Univer grupp», 2010. – S. 23 – 27.
2. Andronova I.V. Vektory razvitiya publichnoi sfery i effektivnost' publichnoi vlasti v sovremennoi Rossii / I.V. Andronova / Publichnaya vlast': politiko-pravovye problemy effektivnosti: materialy V Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii / Pod red. V.V. Polyanskogo, V.E. Volkova. Samara: Izd-vo «Univer grupp», 2010. – S. 84 – 92.
3. Babichev I.V. Territorial'nyi publichnyi kollektiv munitsipal'nogo obrazovaniya i mestnye soobshchestva: voprosy pravovoi institutsionalizatsii / I.V. Babichev // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. – 2007.-№19. – S. 22 – 30.
4. Baranov A.G. Demokratizatsiya organov publichnoi vlasti Rossiiskoi Federatsii i ee sub'ektov: Avtoref. dis. na soisk. uchen. step. d-ra polit. nauk: spetsial'nost' 23.00.02. Ufa, 2011. – 19 s.
5. Burd'e P. Sotsial'noe prostranstvo i genezis klassov / P. Burd'e // Sotsiologiya sotsial'nogo prostranstva. M.: Institut eksperimental'noi sotsiologii; SPb.: Alteiya, 2007.
6. Vereshchak A.N. Publichnaya vlast' kak element formirovaniya grazhdanskogo obshchestva v Rossiiskoi Federatsii / A.N. Vereshchak / Problemy effektivnosti publichnoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii: Sbornik materialov uchebnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. R/D: Izdatel'skii dom «Prof-press», 2003.
7. Vorob'ev Yu.L. Kommunikativnoe vzaimodeistvie grazhdanskogo obshchestva i struktur publichnoi vlasti kak upravlencheskii protsess: Avtoref. diss. dokt. sotsiol. n. / Yu.L. Vorob'ev. M., 2008. – 37 s.
8. Gomerov I.N. Gosudarstvo i gosudarstvennaya vlast': predposylki, osobennosti, struktura / I.N. Gomerov. M., 2002. – 345 s.
9. Gritsenko E.V. Mestnoe samoupravlenie i gosudarstvo: sravnitel'nyi analiz teoreticheskikh i pravovykh osnov Germanii i Rossii / E.V. Gritsenko [Elektronnyi resurs] // [Rezhim dostupa]: <http://emsu.ru> (Data obrashcheniya: 20.10.2012)
10. D'yui D. Obshchestvo i ego problem / D. D'yui. M: Ideya-Press, 2002. – 160 s.
11. Ermilova T.V. Vzaimodeistvie organov vlasti i obshchestvennykh organizatsii kak faktor publichnoi politiki v sovremennoi Rossii: Avtoref.diss.k.polit.n. M., 2007. – 22 s.
12. Zheltov V.V. Publichnoe deistvie [Tekst]: monografiya / V.V. Zheltov, M.V. Zheltov; M-vo obrazovaniya i nauki Rossiiskoi Federatsii, Kemerovskii in-t (fil.) RGTEU, Kemerovskii gos. un-t, 2010.
13. Kireeva S.A. Legitimnost' publichnoi vlasti / S.A. Kireeva / Publichnaya vlast': problemy realizatsii i otvetstvennosti = Public authority: problems of realization and the responsibility / [N.I. Matuzov, A.V. Mal'ko, V.T. Kabyshev i dr.]; pod red. d.yu.n., prof., zasl. deyat. nauki Ros. Federatsii N.I. Matuzova, d.yu.n., prof. O.I. Tsybulevskoi; Gos. obrazovat. uchrezhdenie vyssh. prof. obrazovaniya «Saratov. gos. akad. prava» i dr. – Saratov: Izd-vo GOU VPO «Saratovskaya gosudarstvennaya akademiya prava», 2011. – S. 235 – 251.
14. Krasin Yu. Publichnaya sfera i publichnaya politika v rossiiskom izmerenii / Yu. Krasin / Publichnaya politika v Rossii: po istorii proekta «Universitet Kalgari – Gorbachev-fond, M.: Al'pina Buks, 2005.
15. Krivorotova G.A. Partisipativnye otnosheniya v sovremennom politicheskom upravlenii: Avtoref.diss...k.polit.n. R/D, 2011. – 26 s.
16. Lazarev V.N. Sotsial'nye osnovy mestnogo samoupravleniya: Monografiya / V.N. Lazarev. Belgorod: Izd. tsentr «OOO «Logiya», 2004. – 298 s.
17. Minakov P.A. Publichnaya vlast': politologicheskii aspekt: Diss. kand. polit. n. / P.A. Minakov. M., 2007. – 197 s.
18. Novikova E.V. Publichnaya vlast': formirovanie ponyatiya v nachale XXI v. / E.V. Novikova // Yuridicheskii mir. 2007. №11. – S. 30 – 34.
19. Publichnyi interes, publichnaya politika i sistemnaya modernizatsiya obshchestva: rossiiskie problemy [Elektronnyi resurs] // [Rezhim dostupa]: [http://www.civisbook.ru/files/File/Ocherki\\_2011-3.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Ocherki_2011-3.pdf) (Data obrashcheniya: 09.02.2013)
20. Pylin V.V. Narodovlastie v sisteme mestnogo samoupravleniya / V.V. Pylin. SPb.: IVESEP, 1998. – 364 s.
21. Romanov V.L. Sotsial'naya samoorganizatsiya i gosudarstvennost' / V.L. Romanov. M: RAGS, 2000. – 141 s.
22. Smorgunov L.V. Tendentsii razvitiya sovremennoi publichnoi sfery / Transformatsiya publichnoi sfery i sravnitel'nyi analiz novykh fenomenov politiki: sbornik statei / Pod red. L.V. Smorgunova, E.V. Morozovoi. Krasnodar: Kubanskii gosudarstvennyi universitet, 2010. – S. 6 – 18.

23. Smorgunov L.V. Federalizm kak printsip publichnogo upravleniya i regional'noe razvitie / L.V. Smorgunov // Politicheskaya regionalistika i issledovaniya v regionakh Rossii. Politicheskaya nauka: Ezhegodnik 2010 / Rossiiskaya assotsiatsiya politicheskoi nauki; gl. red. A.I. Solov'ev. M. Rossiiskaya politicheskaya entsiklopediya (ROSSPEN). 2011.
24. Suleimanov B.B. Otvetstvennost' publichnoi vlasti: istoricheskie i metodologicheskie aspekty / B.B. Suleimanov / Publichnaya vlast': problemy realizatsii i otvetstvennosti / Pod red. N.I. Matuzova, O.I. Tsybulevskoi. Saratov: Izd-vo GOU VPO «Saratovskaya gosudarstvennaya akademiya prava», 2011. – S. 39 – 59.
25. Tikhomirov Yu.A. Publichnoe pravo / Yu.A. Tikhomirov. M., 1995. – 485 s.
26. Khalipov V.F. Vlast'. Kratologicheskii slovar' / V.F. Khalipov. M: Respublika, 1997. – 431 s.
27. Chirkin V.E. Publichnaya vlast' / V.E. Chirkin. M: Yurist, 2005. – 175 s.
28. Chirkin V.E. Publichnoe upravlenie: Uchebnik / V.E. Chirkin. M: Yurist, 2004. – 237 s.
29. Shtompka P. Sotsiologiya sotsial'nykh izmenenii / P. Shtompka. M: Aspekt Press, 1996. – 416 s.
30. Anderson P. Complexity theory and organization science organization science // Organization Science. – vol. 10. – 1999. – R. 216 – 232.
31. Anderson J. Public policymaking: An introduction. Boston – N.Y., 2003.
32. Crouch C. Post-democracy / C. Crouch [Elektronnyi resurs] // [Rezhim dostupa]: [http://www.kreisky-forum.org/pdfs/2009/2009\\_03\\_05.pdf](http://www.kreisky-forum.org/pdfs/2009/2009_03_05.pdf) (Data obrashcheniya: 24.09.2012)
33. Dye T. Understanding public policy. Englewood Cliffs, N.Y.: Prentice-Hall, 1978.
34. Eversole R. Community Agency and Community Engagement: Re-theorising Participation in Governance // Journal of Public Policy. – Vol. 31. – February 2011. – P. 51 – 71.
35. Parsons W. Public policy. Cheltenham: Elgar, 1995.
36. Manoilo A.V. Rol' tsvetnykh revolyutsii v demontazhe sovremennykh politicheskikh rezhimov // Natsional'naya bezopasnost' / nota bene. — 2014.-№3.-S.406-414. DOI: 10.7256/2073-8560.2014.3.12058
37. Filipova E.I., Filippov V.R. Crede Experto (Otechestvennaya etnologiya segodnya i zavtra) // Etnograficheskoe obozrenie. 1993. №5. S. 3-11.
38. Manoilo A.V. Informatsionnoe protivoborstvo v usloviyakh psikhologicheskoi voyny. // Zakon i pravo.-2003.-№12. – S. 31-34.
39. Filippov V.R. Reformirovanie rossiiskoi gosudarstvennosti: politizatsiya etnichnosti ili deetnizatsiya politiki? // Kazanskii federalist. 2002. №1. S. 17-35.
40. Bezikonnaya E. V. Mekhanizmy i formy politicheskoi samoorganizatsii mestnykh soobshchestv v sovremennoi zaru-bezhnoi praktike // Trendy i upravlenie.-2013.-3.-C. 24-45. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.3.7311.
41. Yu. A. Golovin Aktivizatsiya deyatel'nosti sovremennykh SMI v obespechenii informatsionnoi bezopasnosti // Natsional'naya bezopasnost' / nota bene.-2012.-4.-C. 142-148.
42. Tsygankov P.A. Negosudarstvennye uchastniki mirovoi politiki: vzaimodeistvie s gosudarstvami i mezhpriatel'stvennymi organizatsiyami // Mezhdunarodnye otnosheniya.-2013.-3.-C. 312-317. DOI: 10.7256/2305-560X.2013.3.8977.
43. Fel'dman P.Ya. Kontseptual'nye osnovy lobbistskoi deyatel'nosti v sovremennoi Rossii // Mezhdunarodnye otnosheniya.-2014.-1.-C. 16-20. DOI: 10.7256/2305-560X.2014.1.10036.
44. M. A. Ramonova Sovremennye kontseptsii i strategii upravleniya v mirovoi politike // Politika i Obshchestvo.-2011.-11.-C. 80-90.