

УПРАВЛЕНИЕ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ
РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ

**СОДЕРЖАНИЕ И УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ
КОММУНИКАТИВНО-САМООРГАНИЗАЦИОННОЙ
МОДЕЛИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ**

Безвиконная Е.В.

кандидат исторических наук, доцент кафедры правоведения, государственного и муниципального управления
Омского государственного педагогического университета (Россия)

УДК 342.553
ББК 66.3(2Рос),124

Процесс реформирования политической системы в Российской Федерации направлен на выработку новых подходов к реализации публичной власти в условиях перехода к постдемократическому этапу развития государства и общества. Рост политической активности граждан, сетевые коммуникации, потребность легитимизировать властные полномочия, артикулировать общественные потребности и интересы порождают формирование новых подходов к осуществлению политической власти. Одним из наиболее перспективных подходов представляется концепция самоорганизации, обеспечивающая кардинальную переоценку сложившегося патерналистского подхода к организации публичной власти в России.

Ключевые слова: политический процесс, местная власть, общественные объединения, местное сообщество, политическая самоорганизация.

Bezvikonnaya E.V.

**CONTENT AND CONDITIONS OF A COMMUNICATIVE AND SELF-ORGANIZED MODEL OF LOCAL
POWER FORMATION**

Formation process of Political system in the Russian Federation is directed at the development of new approaches to realization of public power in the condition of transition towards post-democratic stage of state and society development. Citizens' political activity growth, net communication, necessity to legitimate power responsibilities and articulate public demands and interests generate formation of new approaches to political power realization. Self-organization concept which provides drastic revaluation of the paternalistic approach to organization of public power in Russia is viewed as one of the most perspective approaches.

Key words: political process, local power, public unions, local community, political self-organisation.

Процесс становления и развития концепции публичного управления в контексте нового публичного менеджмента, а впоследствии governance-парадигмы способствовал расширению предметной области политических исследований. Публичный сектор становится ключевым объектом изучения зарубежных и

российских специалистов. Административные реформы в странах Западной Европы в 1980-х – 1990-х гг., направленные на реализацию концепции нового публичного менеджмента, способствовали изменению политико-социальной и экономической ситуации, патриархальных отношений между государством и

обществом. С другой стороны, неизбежным результатом данного процесса стало ограничение механизмов самоуправления на местных уровнях политической власти, поскольку децентрализация полномочий органам местного самоуправления ставила их в прямую зависимость от политических решений вышестоящих институтов. Самоуправление как формально самостоятельный уровень публичной власти оказалось вовлечено в механизмы публичного менеджмента, политический процесс, сферу оказания услуг местному населению, проживающему на локальной территории. Выступая в качестве института народовластия непосредственно приближенного к населению и выражающего его интересы, местное самоуправление оценивалось исключительно с институциональных позиций как один из уровней публичной власти, находящийся в зависимости (хотя и косвенной) от системы государственной власти. В сложившихся условиях актуализируется задача переоценки сущности самоуправления (местного управления) и его места в политическом процессе в рамках реализуемой концепции нового публичного менеджмента.

Разнообразие подходов к оценке содержания и принципов регулирования взаимоотношений государственной власти, самоуправления и гражданского общества, сложившееся на протяжении 1980-х – 2000-х гг., позволяет выделить несколько концепций самоуправления, сформированные в контексте нового публичного менеджмента.

Во-первых, плюралистическая концепция Р. Даля, Д. Трумэна, Х. Беллока, Ф.У. Мейланда и др., которая исходит из признания множественного характера центров (групп) интересов политических субъектов и необходимости отказаться от концентрации и централизации властных полномочий в руках одного или нескольких политических институтов. Контрольно-надзорные функции должны принадлежать непосредственно гражданам, которые реализуют их посредством нескольких механизмов: выборных органов власти, всеобщего избирательного права, свободы самовыражения, автономии ассоциаций и альтернативности источников получения информации. Подобная структура политической власти, по мнению Р. Даля, может быть определена в качестве «полиархии» [1, р. 225].

Распределение социально-политических и экономических ресурсов, с точки зрения представителей плюралистической модели, должно исходить из следующих принципов: децентрализация, автономия местных органов власти и партисипаторный плюрализм. Сохранение самостоятельного политического статуса самоуправления ставилось в прямую зависимость от ликвидации принципов нового публичного менеджмента, в результате реализации которых были

созданы «квазигосударственные» агентства ограничивающие полномочия органов местной власти [2, р. 201]. Осознавая неизбежность укрепления позиций крупных корпораций в условиях децентрализации власти, «плюралисты» предлагали разработать специализированные программы экономической демократии, расширяющие финансово-экономические возможности муниципалитетов [3, р. 327].

Второй концепцией самоуправления явилась концепция партисипаторной демократии или демократии-соучастия (Н. Пулантзас, К. Пейтман, Б. Барбер). Субъектом непосредственной демократии (strong democracy) должны были стать образованные, просвещенные граждане, образующие «новый тип гражданского участия» в решении местных вопросов [4, р. 23]. Возможность формирования слоя образованных граждан ставилось в прямую зависимость от развития прямых форм демократии (теледебаты, выборы, референдумы). Кроме того, особое значение придавалось задаче реорганизации политических партий в массовые политические движения.

Идеи партисипаторной демократии получили широкое распространение и в российских политических исследованиях, особенно, на этапе подготовки и реализации первой реформы местного самоуправления в середине 1990-х гг. Выступая формой демократизации государственной власти, самоуправление становится механизмом непосредственного участия конкретного гражданина в политическом процессе [5] [6, с. 47]. Демократия соучастия, наряду с консультативной демократией, становится средством легитимации политических отношений. По мнению С.В. Васильевой, «отсутствие надлежащих механизмов учета общественного мнения в актах органов публичной власти выхолащивает сущность консультативной демократии и демократии соучастия» [7, с. 7].

Особой разновидностью концепций партисипаторной демократии является коммунитарный подход, исходящий из признания активных местных сообществ в качестве ресурса социально-экономического и политического развития территории [8, с. 47]. Коммунитарный подход сложился в рамках немецкой концепции самоуправления (Р. Штейн, Р. Гнейст, О. Гирке) и получил дальнейшее развитие в виде двух самостоятельных подходов: демократическо-парламентского и административно-государственного. С точки зрения первого подхода самоуправление выступает разновидностью гражданского самоуправления, самостоятельным видом публичной власти, отличным от государственной. Административный подход, напротив, признавал самоуправление в качестве подвида государственной власти [9, с. 49 - 54].

В политологических исследованиях данный подход получил развитие в рамках сетевой модели орга-

низации и деятельности местных органов власти. По совершенно справедливому утверждению Л.В. Сморгунова, сетевая модель исходит из признания местного сообщества в качестве полноценных политических субъектов, наделенных взаимными правами и обязанностями. В основе отношений власти и общества должны быть четыре принципа: солидарность, лояльность, доверие и взаимная заинтересованность [10, с. 177 – 178]. Только при соблюдении данных принципов формируются условия для координационного взаимодействия всех субъектов политического процесса.

Несомненное влияние на развитие политической теории оказали теория общественного выбора и теория «главных действующих лиц и агентов». Они исходили из признания местного сообщества в качестве главной движущей силы публичной власти, средства ограничения государственного вмешательства в решение вопросов местного значения, контроля за органами местного самоуправления [11, р. 29] [12]. Гарантией автономного статуса самоуправления должен стать особый «публичный сектор», объединяющий политически активных субъектов, в первую очередь, владельцев частной собственности и профессиональных менеджеров. Только при условии передачи функций по управлению муниципальной территорией менеджерам, возможно, повысить конкурентоспособность и профессионализм принимаемых органами местного самоуправления политических решений [13, с. 23].

В условиях реализации принципов нового публичного менеджмента все указанные выше концепции преобразовались в концепцию дуалистической природы местного самоуправления, которая очередной раз предпринимает попытку соединить самоорганизационный потенциал гражданского общества и полномочия органов публичной власти в единую коммуникативную структуру, в центре которой окажется публичный интерес [14, р. 90 - 107]. В систему взаимодействия оказываются, включены не только политические институты, но и общественные объединения, группы интересов и т.д. Она приобретает вид трехвалентной структуры, в которой самоуправлению отводится роль «пограничной полосы» между государством и гражданским обществом [15, с. 82 - 90] [16, с. 31 - 32].

Признание дуалистической природы самоуправления как уровня публичной власти ставит задачу выработки концепции, основанной, с одной стороны, на признании особого положения местного самоуправления в структуре публичной власти, с другой, на использовании механизмов сетевых коммуникаций на локальной территории. В качестве одного из примеров реализации дуалистической концепции необходимо указать на концепцию муниципального

менеджмента (*municipal management*), получившую обоснование в трудах В.Н. Иванова, С.Б. Мельникова, В.И. Патрушева, Н.В. Шумянской и др. Согласно определению В.Н. Иванова, муниципальный менеджмент – это научная дисциплина в системе экономических знаний, изучающая процесс управления социально-экономическими системами различного ранга [17, с. 50]. Субъектом реализации политических решений, в первую очередь, «местное сообщество» – термин, который получает достаточно качественное и емкое обоснование именно в рамках концепции муниципального менеджмента [18, с. 100].

Субъектный состав местного уровня публичной власти включал не только политические институты (государство, органы местной власти, политические партии), но и неинституциональные субъекты – неформальные объединения, группы интересов, отдельные граждане, определяющие специфику политических, социально-экономических отношений на определенной территории [19, с. 230]. Способность органов публичной власти организовать координационное взаимодействие указанных субъектов, объединить их ресурсный, информационный и энергетический потенциал для достижения общей цели – саморазвития территории, повышения качества жизни населения, становится ключевой целью реализации технологий муниципального менеджмента [20, с. 10].

Указанные принципы легли в основу ноосферно-корпоративной стратегии социального управления и менеджмента, предложенную В.Н. Ивановым [21] [22], и составляют содержание отечественной теории муниципального менеджмента [23] [24]. Так, с позиций ноосферного научного принципа современная система местной власти представляет собой совокупность согласованных, скоординированных мер и целенаправленного воздействия всех субъектов политической власти на муниципальные процессы [25, с. 119].

В последние годы отмечается тенденция формального использования методологии менеджмента при анализе принципов и направлений деятельности институтов самоуправления. Преодоление указанных противоречий связано с необходимостью учитывать особенности политических отношений складывающихся на локальной территории, уровень самоорганизации территориальных коллективов, специфику осуществления политической власти органами местного самоуправления и др. обстоятельства. В силу указанных обстоятельств мы предлагаем коммуникативно-самоорганизационную концептуальную модель местного самоуправления в системе публичной власти. В качестве ее методологической основы выступает метод политического моделирования, позволяющий сконструировать как современную, так и прогности-

ческую модель политического процесса на местном уровне власти.

В первую очередь необходимо остановиться на содержании понятия «самоуправление» в рамках предлагаемой концептуальной модели. Поскольку в нашем исследовании мы исходим из признания местного сообщества в качестве первичного источника самоорганизации населения определенной территории [26, с. 154 – 155], и руководствуемся классическим определением понятия «самоорганизация» как процесса необратимого изменения состояния системы, осуществляющегося без целенаправленного начала, посредством эффективной кооперации между элементами системы [27, с. 123 – 124] [28, с. 10], то использование понятия «self-government» (самоуправление) представляется вполне оправданным. В тоже время, нашей задачей является конструирование модели самоуправления на основе парадигмы governance-управления, основанной на понимании «управления» как комплексного процесса, включающего горизонтальную интеграцию и координацию ключевых политических институтов в целях реализации политической воли как выражения публичного интереса. Подобное толкование выходит за рамки понятия «government», не позволяя использо-

вать его при конструировании модели. На основании вышеизложенного мы оцениваем *самоуправление в качестве открытой системы, находящейся в условиях перманентной нестабильности и включающей три уровня: самоорганизацию, формы непосредственного волеизъявления населения (институты самоуправления) и органы местного самоуправления как уровень публичной власти* (выделено мной – Е.В.). Наличие процессов самоорганизации обеспечивает местному самоуправлению возможность адаптироваться к внешним и внутренним условиям политической среды, т.е. становится фактором, обуславливающим возможность реализации публичной воли на местном уровне власти (рис. 1).

Самоорганизация составляет ядро политических процессов на местном уровне публичной власти, аккумулируя индивидуальные интересы в общественные потребности местного сообщества. Основным средством их консолидации является включенность сообщества в политические процессы посредством как конвенциональных, так стихийных форм политического участия, а также использование органами местного самоуправления разнообразных механизмов сетевого взаимодействия с гражданским обществом. Ключевое место в процессе артикуляции индивиду-

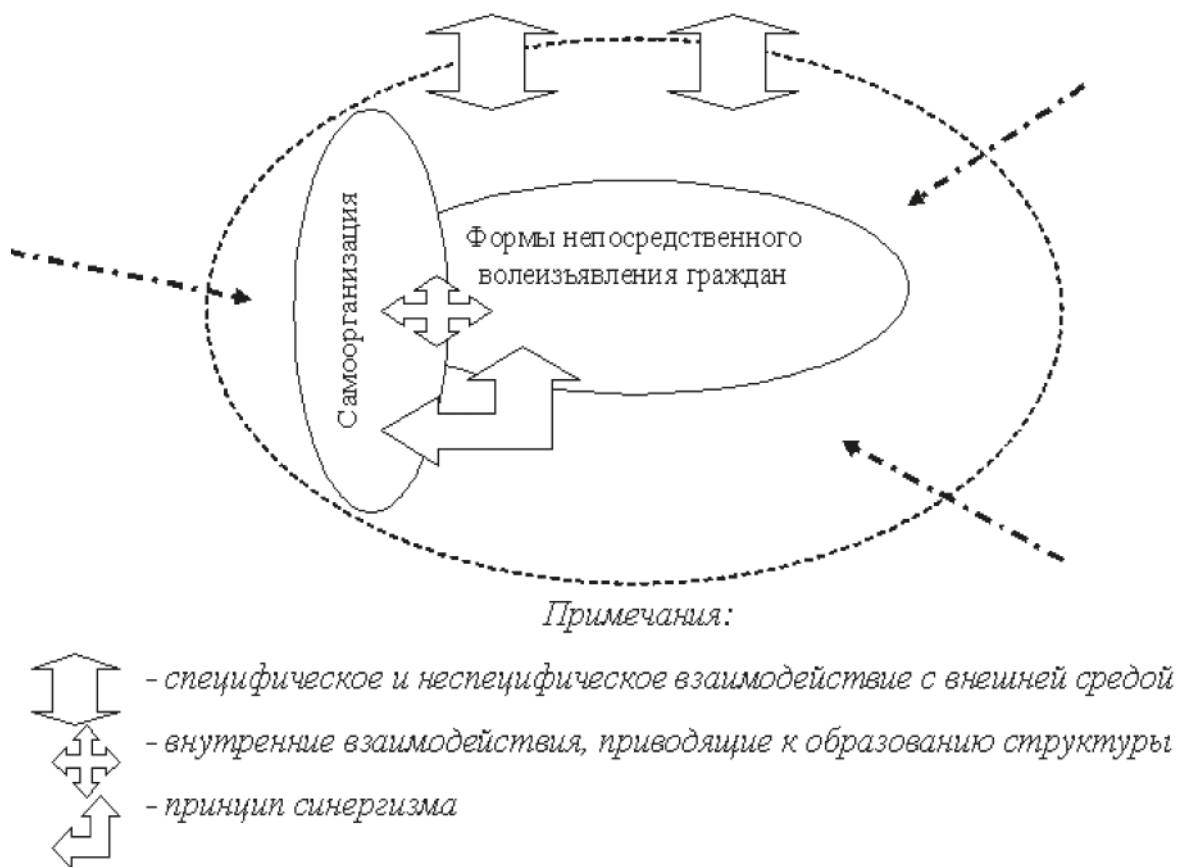


Рис. 1. Процессы самоорганизации в структуре самоуправления

альных и коллективных интересов занимает деятельность общественных объединений на территории осуществления местной политической власти. Общественные объединения, создаваемые по инициативе групп населения, групп интересов и других территориальных сообществ, обеспечивают, с одной стороны, выработку единого общественного интереса, а с другой стороны, способствуют агрегированию общественного мнения в рамках различных форм политической активности как формальных (участие в выборах (референдумах), обращения в органы местной власти), так и стихийных (протестные движения, акции протеста и т.д.). Кроме того, объединения выполняют важнейшую функцию артикуляции интересов местного сообщества в четкие политические цели и требования.

Ключевой особенностью процессов самоорганизации на уровне местной власти является их стихийный характер, требующий особого внимания политических институтов к подобным проявлениям политической активности, следствием которых может стать дестабилизация внутривластной ситуации, как на локальной территории, так и в пределах всего государства (региона). Формы самоорганизации граждан могут варьироваться в зависимости от развитости гражданского общества на территории и реализуемых целей. В зависимости от субъектов волеизъявления выделяют гражданские формы самоорганизации (индивидуальные и коллективные), общественные (инициатива принадлежит общественным объединениям) и публичные (инициаторами выступают органы местного самоуправления). Кроме того, используя институциональный критерий, возможно, выделить формы самоорганизации, приобретшие в дальнейшем статус политических институтов (объединения, ассоциации, политические партии, движения) и формы, не имеющие признаков институционализации (группы интересов, участники интернет-сообществ, протестных движений и т.д.).

Разнонаправленный характер целей и задач процессов самоорганизации граждан неизбежно актуализирует проблему их сетевого взаимодействия на местном политическом пространстве, как между сообществами, так и с политическими партиями, общественными объединениями, органами местной власти. Существующие в политической практике механизмы взаимодействия – общественный контроль, ответственность институтов и их должностных лиц перед населением, обращения в органы власти, представительство интересов и т.д., оказываются недостаточными для консолидации интересов гражданского общества и их артикуляции. Необходимо, с одной стороны, использовать сложившиеся формы вертикальной коммуникации во взаимоотношениях с политическими

институтами, а с другой, постоянно привлекать новые горизонтальные каналы. Инициатива в процессе выбора каналов должна принадлежать всем политическим субъектам.

В отличие от самоорганизации, формы непосредственного волеизъявления населения, предполагают принятие и реализацию конкретных политических решений на местном уровне власти, посредством сознательного воздействия на волю людей с целью направления их политической активности. Если в отношении процесса самоорганизации речь идет о выражении политической инициативы со стороны местных органов власти, то на данном уровне на последних возлагается обязанность не только выступить с инициативой, но и обеспечить политическое участие в ее реализации граждан. Процессы самоорганизации приобретают четкие институционализированные границы, специализируясь на принятии политических решений (территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, конференции граждан, местные референдумы и т.д.). Данный уровень самоуправления предполагает наличие особого специфического внешнего воздействия на указанные институты со стороны публичной власти, посредством политических, административно-правовых и социально-экономических факторов. Формы непосредственного волеизъявления населения наделяются переходным статусом между процессами самоорганизации и деятельностью органов местной власти, испытывая на себе влияние, как специфических внешних воздействий, так и внутренних процессов. В случае установления приоритета институционализированных форм гражданской активности, ограничения роли и значения автономных политических форм элементы самоорганизации оказываются, исключены из сферы приоритетов, как местной власти, так и местного сообщества, порождая социальную апатию и централизацию политической власти. Политическое участие приобретает мобилизованную форму, полностью определяется решениями политической власти и преимущественно заключается в деятельности отдельных политических активистов, участников предвыборных кампаний, профессиональных политиков, зарегистрированных общественных объединений и политических партий. Преодоление указанных негативных последствий зависит от способности органов местной власти и гражданского общества сохранять паритет форм самоорганизации и институционализированных механизмов осуществления политической власти.

Органы местной власти обладают признаками политического института, имеют внутреннюю структуру, подчиняются установленным правилам и нормам деятельности [29, с. 354], ориентированы на достижение конкретной цели, закрепленной в политиче-

ских актах органов публичной власти [30, с. 39 - 40]. Самоорганизационное начало проявляется на данном уровне самоуправления гораздо слабее, поскольку деятельность органов местной власти подчинена политическим решениям органов государственной власти, а также ограничена нормативно-функциональными границами своих полномочий. Одним из факторов, обеспечивающих достижение относительной устойчивости местной власти, становится возможность (готовность) использовать в процессе принятия и реализации политических решений, взаимоотношениях с местным сообществом (его отдельными группами) различных коммуникативных каналов, начиная с мобилизованных (официальных) и заканчивая автономными (неофициальными). Отсутствие развитой сети обмена информацией влечет за собой потенциальную возможность возникновения общественных объединений, движений, групп интересов, политических партий, придерживающихся радикальных взглядов и позиций по вопросам осуществления политического процесса на местном уровне власти.

Таким образом, становится очевидным, что развитые механизмы самоорганизации создают условия для взаимодействия институционализированных форм непосредственного осуществления самоуправления и органов местной власти. Достижение эффекта синергизма становится возможным при условии наличия сетевых каналов коммуникации, обеспечивающих согласование разнообразных интересов и потребностей, в условиях перманентного неравновесного воздействия со стороны внутренней и внешней политической среды. Отсутствие единого публичного интереса влечет за собой нарушение эффекта синергизма, придает поведению субъектов разнонаправленный характер, что, в конечном счете, приводит к разрушению целостного политического пространства. Для предотвращения усиления неконвенциональности политических процессов на уровне локальной территории становится необходимым расширение участия неинституциональных субъектов в структуре политических коммуникаций, создание условий для реализации их самоорганизационного потенциала. Достижение данного результата становится возможным при условии значительных изменений в структуре политического пространства и направленности политического процесса на локальной территории.

Поскольку коммуникативно-самоорганизационная модель относится к числу политико-социальных моделей, поэтому для нее характерны определенные особенности. Во-первых, она носит концептуальный характер, т.е. основывается на определенных теоретических концептах политической области знания [31, с. 87] [32, с. 448 - 461]. В качестве базовых источников конструирования политической модели выступа-

ют: абстрактно-логическая модель публичной власти как регулятора механизма социального общения А.А. Дегтярева [33, с. 108 - 120], двусторонняя асимметричная модель Дж. Грюнинга, Т. Ханта и К. Вилера [34] [35], концепция неформальных сетей Э. Роджерса [36], сетевая модель организации деятельности местных органов власти Л.В. Сморгунова [37], кибернетическая модель коммуникации Н. Винера [38, с. 160] и концепция управления коммуникационными взаимодействиями гражданского общества и структур публичной власти Ю.Л. Воробьева [39]. Данные источники оцениваются в качестве необходимых теоретических условий для формулировки собственных принципов функционирования модели во времени и пространстве.

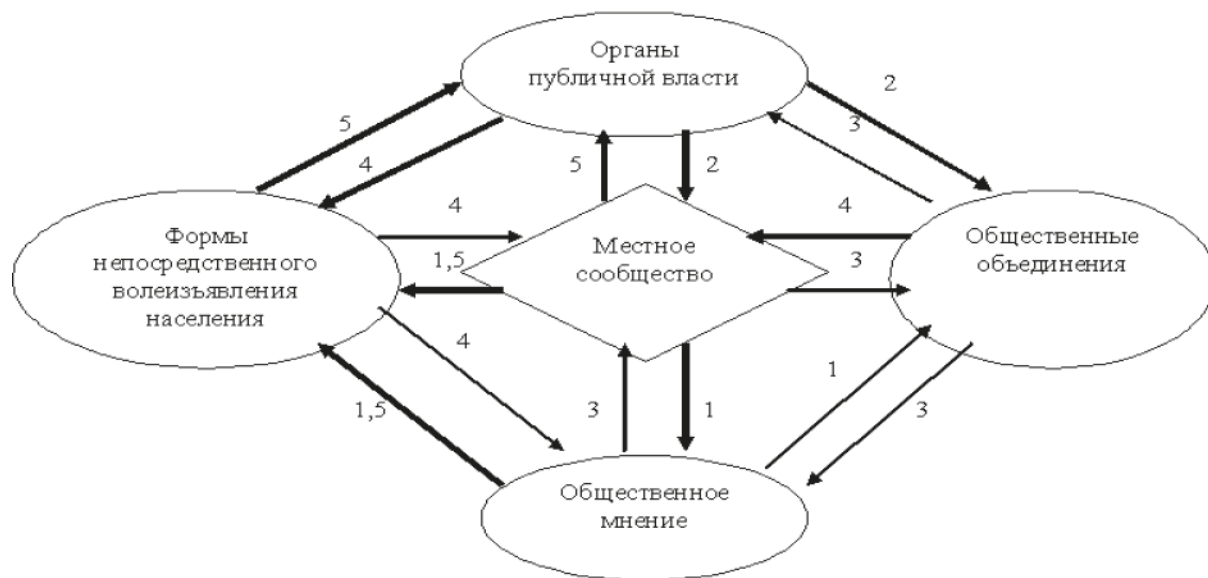
Во-вторых, коммуникативно-самоорганизационная модель самоуправления отличается содержательным характером, т.е. охватывает основные принципы и задачи развития политических процессов на данном уровне публичной власти.

Вышеуказанные особенности позволяют сконструировать следующую когнитивную модель (рис. 2).

Основными субъектами политического процесса на уровне местной власти выступают: местное сообщество, органы публичной власти, общественные объединения и формы политического участия, как формальные, так и неформальные (референдумы, выборы, публичные слушания, конференции граждан (делегатов), социологические опросы, политические акции, предвыборная агитация, протестные акции и т.д.). Субъект-субъектный характер отношений всех политических субъектов, основанный на взаимном доверии и интересе, составляет основное содержание их эффективного кооперативного взаимодействия.

Местное сообщество является системообразующим элементом синергийно-коммуникативной модели. В качестве базового определения мы взяли точку зрения концепции социального управления. *Местное сообщество* есть естественная форма самоорганизации местного населения, постоянно или временно находящегося на соответствующей территории и пребывающего в постоянных социальных взаимоотношениях, обусловленных общими интересами в вопросах жизнеобеспечения [40] [41] [42]. Отличительным свойством местного сообщества является преимущественно нерегулярный (спонтанный) характер участия в политическом процессе на локальной территории, что становится необходимым условием для артикуляции их потребностей и интересов органами публичной власти, общественными объединениями и другими институциональными субъектами.

Таким образом, местное сообщество представляет собой первичный структурный элемент синергийно-коммуникативной модели самоуправления,



Примечания:

- - формальные каналы коммуникации
- - неформальные каналы коммуникации
- Коммуникативные сети:
- 1 - солидарность (соучастие)
- 2 - лояльность
- 3 - взаимный интерес
- 4 - доверие
- 5 - политический контроль

Рис. 2 Синергийно-коммуникативная модель местного самоуправления

обеспечивающий, с одной стороны, становление гражданского общества, а, с другой стороны, координирующий сетевые политические коммуникации [43]. Ключевым проявлением политической активности местного сообщества становятся гражданско-ассоциативные объединения (общественные организации, некоммерческие и неформальные организации, группы интересов и т.д.), особенностью которых является наличие свободы выбора и добровольности участия в условиях осознания жизненной важности определенных ценностей или проблем конкретной территории.

Наличие у местного сообщества общих (муниципальных) интересов, связанных с необходимостью проживания на данной территории, обеспечивает возможность совместного удовлетворения личных и общественных потребностей и интересов. Реализация насущных потребностей членов местного сообщества в рамках публичной власти осуществляется посредством выработки коллективного общественного мнения. Согласно представлениям синергетики общественное мнение можно отнести к так называемым «внутренним корреляторам поведения сложных систем – «параметрам порядка». Последние находятся в сложных взаимодействиях (или конкуренции)

[44, с. 142]. В количественном выражении параметров порядка должно быть достаточно для эффективного управления системой, в противном случае, возможным результатом станет хаотичность ее движения.

Обладая способностью к самоорганизации, местное сообщество образует систему сетевых коммуникаций (упорядочения, солидарности, координации и т.д.), направленных сообществом на самого себя с целью обеспечения оптимального функционирования и развития территории муниципального образования [45, с. 187], что соответствует ключевой задаче парадигмы governance-управления. Сетевые коммуникации предполагают использование всеми политическими субъектами (гражданами, общественными организациями, органами публичной власти и др.) как формальных, так и неформальных каналов коммуникации. В случае специализации политических субъектов на формальной сети коммуникаций, формируется иерархическая система, лишенная разнообразия сетевых коммуникаций (например, в отношениях между органами публичной власти и формами непосредственного волеизъявления населения), а значит, механизмы самоорганизации начинают переходить в стадию затухания.

В качестве основного параметра порядка процессов самоорганизации местного сообщества, выступает общественное мнение, подчиняющее индивидуальные мнения отдельных людей, и поддерживающее таким образом свое собственное существование. Ключевым условием формирования данного параметра порядка служит взаимная обусловленность общественного мнения и мнения отдельной личности. Применительно к системе местной власти общественное мнение выполняет двойную задачу: с одной стороны, оно подчиняет, солидаризирует всех субъектов политического процесса (граждан, местное сообщество, общественные организации, территориальное общественное самоуправление и другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, органы местной власти), придавая местному сообществу статус первичного субъекта политических отношений на локальной территории; с другой, именно эти элементы местного самоуправления поддерживают общественное мнение в неизменном виде, придают ему устойчивый характер.

Выступая основным звеном коммуникативно-самоорганизационной модели, местное сообщество координирует все коммуникативные каналы, посредством стимулирования политического участия граждан в решении местных проблем. Одним из базовых каналов формальной коммуникации выступают отношения с органами публичной власти, прежде всего, органами местного самоуправления. Потребности и интересы местного сообщества реализуются преимущественно через механизмы общественно-политического контроля (обращения граждан в органы власти, проведение публичных мероприятий и т.д.) за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц. Последние, в свою очередь, используют данный канал коммуникации для легитимации своих властных полномочий, формирования общественной лояльности к ключевым политическим решениям. Несомненное достоинство данного канала коммуникации заключается в разнообразии формально определенных механизмов взаимодействия сообщества и публичных институтов, наличии административного ресурса как дополнительного источника политической активности населения. Но именно в этом преимуществе заключена очевидная опасность – информационная перегрузка местного сообщества, в случае избыточного количества информационных входов, которые не могут быть им переработаны (например, в условиях низкого уровня политической культуры). По мнению Э. Роджерса, именно информационная перегрузка является наиболее частой причиной сбоев в системе, снижения эффективности ее функционирования [36, с. 96 - 97]. Единственным средством преодоления системного сбоя является снижение объема

коммуникационной загруженности местного сообщества, выбор наиболее эффективных средств информационного взаимодействия, ориентированных на определенную целевую группу, а не на все сообщество в целом.

Вторым политическим субъектом становятся общественные объединения, свидетельствующие об уровне развития гражданской активности местного сообщества, способности к консолидации личных и общественных интересов. В рамках общественных объединений вырабатываются принципы солидарности, сопричастности и соучастия в решении вопросов местного значения, которые становятся необходимым условием для формирования общественного (муниципального) интереса у всех членов местного сообщества. Единственным условием реализации объединениями, возложенных на них задач, становится их добровольный характер, способность артикулировать и агрегировать самоорганизационные потребности местного сообщества конкретной территории.

Необходимым субъектом коммуникативных процессов на местном уровне становятся и формы непосредственного волеизъявления населения (т.е. политической активности, обусловленной формальными каналами коммуникации). Несмотря на преобладание формального канала коммуникации в данной сети коммуникаций, что обусловлено стремлением органов публичной власти легитимизировать свои властные полномочия посредством данного политического института, сохраняется потенциальная возможность расширить сферу применения форм прямой (но не консультативной!!!) демократии и существенно повысить уровень доверия местного сообщества к политическим решениям.

Таким образом, внутренняя среда самоуправления состоит из горизонтальных и вертикальных коммуникативных сетей, связывающих всех субъектов политического процесса, и обеспечивающих возможность их координационного взаимодействия. При этом вертикальные и горизонтальные коммуникации оказываются необходимыми в условиях преобладания диссипативных (нестабильных) внешних и внутренних воздействий. Коммуникативные процессы во внешней среде косвенно опосредованы, а зачастую и обусловлены внутренними процессами. Способность местного сообщества к самоорганизации определяется наличием развитой сетевой коммуникации, основанной на принципах соучастия и взаимного доверия, включенностью в политические процессы, высоким уровнем политического сознания как необходимого условия становления гражданского общества, консолидирующего автономные формы самоорганизации индивидуальных и коллективных субъектов политического процесса [46, с. 8 - 28].

Органы публичной власти оценивают формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении (особенно формы консультативной демократии) однозначно положительно, осознавая их необходимость в качестве формального источника легитимности политической власти. Для субъектов избирательного процесса, участников публичных слушаний, конференций граждан и т.д. данные формы участия в политическом процессе становятся лишь формальным механизмом контроля за действиями политических институтов, лишая местное сообщество права выбора форм и способов данного взаимодействия, не позволяя выработать и осознать общность позиций по ключевым вопросам местного значения. В свою очередь, отдельные формы непосредственного волеизъявления населения (местные выборы, референдум, конференция делегатов) способствуют созданию условий для формирования общественных объединений, проявления общественной инициативы и развития доверительных отношений власти и местного сообщества. Одним из наиболее действенных стимулов для преодоления недостатков формальных коммуникаций может стать реализация механизмов общественно-политического контроля, осуществляемого общественными организациями. Совместные усилия при условии взаимных интересов позволяют солидаризировать общность позиций в отношениях с органами публичной власти.

Самоуправление представляет собой ключевое звено системы публичной власти, агрегирующего весь спектр государственных, групповых и личных интересов, посредством различных каналов коммуникации, самоорганизационной активности местного сообщества и сетевого взаимодействия ключевых политических субъектов. Органы публичной власти, сохраняя значение ключевых политических институтов, реализующих политическую власть на определенной территории, приобретают статус координатора (медиатора) в процессе выработки единого публичного интереса. Общественное мнение, выражающее консолидированное мировоззрение местного сообщества, оказывается деструктивным началом политического процесса, ограничивая возможности формальных каналов воздействия со стороны органов публичной власти. Преодоление указанного диссипативного состояния политического пространства становится возможным при условии наличия развитой сети общественных объединений, политических институтов, обеспечивающих легальные механизмы политического участия населения, способности органов публичной власти использовать как формальные, так и неформальные каналы коммуникации, наконец, готовности местного сообщества к участию в политическом процессе (обладание высоким уровнем политической культуры,

заинтересованности в реализации собственных политических требований органами местной власти и т.д.).

Литература:

1. Dahl R.A. Preface to economic democracy / R. Dahl. Cambridge, 1985.
2. Self P. Planning the Urban Region / P. Self. London: Alienand-Unwin, 1986.
3. Schramm W. The nature of communications between humans / W. Schramm. Urbana, 1972.
4. Barber B. Participatory democracy / Encyclopedia of democracy. Vol. 3. N.-Y., 1995.
5. Криворотова Г.А. Партисипативные отношения в современном политическом управлении: Автореферат дис. ... кандидата политических наук. Р-на-Дону, 2011. – 26 с.
6. Латфулин Г.Р. Современный менеджмент. Самоуправление в системе управления // Российский экономический журнал. 1996. № 10. С. 45 - 50.
7. Васильева С.В. Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 2 - 7.
8. Грибанова Г.И. Основы местной демократии в современном обществе. Сыктывкар: КРАГСиУ, 2006. 108 с.
9. Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001. 448 с.
10. Политико-административное управление: Учебник / под общ. ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунова. М.: Изд-во ПАГС, 2004. 496 с.
11. Buchanan J.M. The Limits of Liberty. Chicago: University of Chicago Press, 1975. 210 p.
12. Owen E. Hughes. Public management and administration. An introduction. Copyright. Great Britain. London: The Macmillan Press LTD, 1994.
13. Великая Н.М. Менеджеризм и местное самоуправление: зарубежный опыт // Вестник ПАГС. 2004. № 6. С. 17 – 27.
14. Rhodes R.A. Control and power in central-local government relations – Farn borough. Gover, 1981. P. 90 - 107.
15. Бажинов М.А. Гражданское общество и местное самоуправление: опыт концептуального анализа // Вестник МГУ. Сер. 12. Полит. науки. 2002. № 4. С. 82 - 90.
16. Пешин Н.Л. Взаимодействие государственной власти и местного самоуправления: теория вопроса / Актуальные вопросы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в Российской Федерации: Сб. аналитических

записок и документов / под общ. ред. В.С. Тимченко. М.: Издание Государственной Думы, 2008.

17. Социальный менеджмент: Учеб. пособие / под ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева. М.: «Высшая школа», 2002. 320 с.

18. Шумянкova Н.В. Муниципальный менеджмент (методологические подходы к преподаванию) // Социально-политический журнал. 1998. № 4. С. 95 - 105.

19. Гаврилов А.И. Региональная экономика и управление. М.: ЮНИТИ ДАНА, 2002. 239 с.

20. Муниципальный менеджмент: Учебное пособие для вузов / под общ. ред. В.Н. Иванова, С.Б. Мельникова. М.: Муниципальный мир, 2004. 412 с.

21. Муниципальная наука: теория, методология, практика / под общ. ред. В.Н. Иванова. М.: Муниципальный мир», 2003. 288 с.

22. Иванов В.Н. Путь России в будущее // Устойчивое развитие. Наука и практика. 2002. № 1.

23. Муниципальный менеджмент и управление местным развитием: сборник статей по материалам VI Всероссийской научно-практической конференции, с международным участием, Самара, 19 мая 2011 г. / под ред.: к.и.н., доц. Н.А. Устиной. Самара: Самарский муниципальный институт управления, 2011. 142 с.;

24. Чупрякова А.Г. Муниципальный менеджмент: реинжиниринг административных процессов. Томск: Изд-во Томского педагогического государственного университета, 2008. 153 с.

25. Патрушев В.И. Современная модель муниципального управления // Местное самоуправление в России: сб. статей / под ред. В.Б. Зотова. М.: «Ось – 89», 2003.

26. Сообщества как политический феномен / Под ред. П.В. Панова, К.А. Сулимова, Л.А. Фадеевой. М.: РОССПЭН, 2009. 248 с.

27. Моисеев Н.Н. Системная организация биосферы и концепция коэволюции // Общественные науки и современность. 2000. № 2. С. 123 - 124;

28. Моисеев Н.Н. Универсальный эволюционизм (Позиция и следствия) // Вопросы философии. 1991. № 3. С. 3 - 28.

29. Мельник В.А. Современный словарь по политологии. Мн.: Книжный дом, 2004. 640 с.

30. Ароян А.С. Субсидиарность в политическом пространстве России: основные направления эффективного взаимодействия государства, местного самоуправления и гражданского общества: [монография]. Ростов-на-Дону: Изд-во Северо-Кавказской акад. гос. службы, 2010. 126 с.

31. Плотинский Ю.М. Теоретические и эмпирические модели социальных процессов: учеб. пособие. М.: Изд-кая корпорация «Логос», 1998. 280 с.

32. Шабров О.Ф. Моделирование политической реальности // Политология: Учебник / Отв. ред. В.С. Комаровский. М.: Изд-во РАГС, 2002. С. 448 - 461.

33. Дегтярев А.А. Политическая власть как регулятор механизма социального общения // Политические исследования. 1996. № 3. С. 108 – 120.

34. Вилер К. Организация системы коммуникации в органах местного самоуправления. Обнинск: Институт муниципального управления, 2002. 36 с.

35. Gruning J., Fred C. Repper excellance in public relation and communication management. N.-Y: Hillsdale, 1992.

36. Роджерс Э., Агарвала-Роджерс Р. Коммуникации в организациях / Э. Роджерс, Р. Агарвало-Роджерс. Пер. с англ. М.: Экономика, 1980. 346 с.

37. Политико-административное управление: Учебник / под общ. ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунova. М.: Изд-во РАГС, 2004. 496 с.

38. Винер Н. Кибернетика. Или управление и связь в животном и машине. М: «Советское радио», 1968. 326 с.

39. Воробьев Ю.Л. Коммуникативное взаимодействие гражданского общества и структур публичной власти как управленческий процесс: Автореф. дисс. докт. социол. н. М., 2008. 37 с.

40. Лазарев В.Н. Социальные основы местного самоуправления: Монография. Белгород: Изд. центр «ООО «Логия», 2004. 298 с.

41. Мелехина И.И. Местное сообщество: вопросы теории. Краснодар: ООО «Просвещение – Юг», 2003. 55 с.

42. Новокрещенов А.В. Самоорганизация территориальной общности и местного самоуправления: Монография. Новосибирск: «Наука», 2002. 480 с.

43. Кузьмина А.М. Роль политической коммуникации в формировании публичной политики. СПб.: Автореферат дис. ... кандидата политических наук. СПб., 2010. 24 с.

44. Хакен Г. Тайны природы. Синергетика: учение о взаимодействиях. М.-Ижевск: Институт компьютерных исследований, 2003. 320 с.

45. Мильнер Г.А. Теория организации. М., 1999. 480 с.

46. Волков Д. Рост общественной активности в России: становление гражданского общества или очередной тупик? // Вестник общественного мнения. №2(108). 2011. С. 8 - 28.

References:

1. Dahl R.A. Preface to economic democracy / R. Dahl. Cambridge, 1985.
2. Self P. Planning the Urban Region / P. Self. London: Alienan-Unwin, 1986.

3. Schramm W. The nature of communications between humans / W. Schramm. Urbana, 1972.
4. Barber B. Participatory democracy / Encyclopedia of democracy. Vol. 3. N.-Y., 1995.
5. Krivorotova G.A. Participative relations in modern political management: Abstract of the Candidate's thesis. Rostov-on-Don, 2011. – 26 p.
6. Latfulin G.R. Modern management. Self-management in a control system // Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal. 1996. № 10. P. 45 - 50.
7. Vasilyeva S.V. Social legitimization of power as a basis of consultative democracy and democracy of involvement // Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo. 2009. № 14. P. 2 - 7.
8. Griбанова G.I. Basics of local democracy in modern society. Siktivkar: KRAGSiU, 2006. 108 p.
9. Gritsenko E.V. Local government in the system of public government of a federal state: Importance of the FRG for Russia. Irkutsk: published by IGEA, 2001. 448 p.
10. Political-administrative management: Study-book / under general editorship V.S. Komarovskiy, L.V. Morgunov. M.: Published by RAGS, 2004. 496 p.
11. Buchanan J.M. The Limits of Liberty. Chicago: University of Chicago Press, 1975. 210 p.
12. Owen E. Hughes. Public management and administration. An introduction. Copyright. Great Britain. London: The Macmillan Press LTD, 1994.
13. Velikaya N.M. Managerism and local government: foreign experience // Vestnik PAGES. 2004. № 6. P. 17 - 27.
14. Phodes R.A. Control and power in central-local government relations – Farn borough. Gover, 1981. P. 90 - 107.
15. Bazhinov M.A. Civil society and local government: experience of conceptual analysis // Vestnik MGU. Ser. 12. Politicheskiye nauki. 2002. № 4. P. 82 - 90.
16. Peshin N.L. Interaction of state power and local government: theory of the issue / Topical issues of interaction between the bodies of local self-government and bodies of state power in the Russian Federation: Collection of analytical reports and documents / edited by V.S. Timchenko. M.: Published by the State Duma, 2008.
17. Social management: Study book / edited by V.N. Ivanov, V.I. Patrushev. M.: «Visshaya shkola», 2002. 320 p.
18. Shumyankova N.V. Municipal management (methodological approaches to teaching) // Socialno-politicheskiy zhurnal. 1998. № 4. P. 95 - 105.
19. Gavrilov A.I. Regional economy and management. M.: YUNITI DANA, 2002. 239 p.
20. Municipal management: Study book for universities / under the general editorship V.N. Ivanov, S.B. Melnikov. M.: Munitsipalnyi mir, 2004. 412 p.
21. Municipal science: theory, methodology, practice / under the general editorship V.N. Ivanov. M.: Munitsipalnyi mir, 2003. 288 p.
22. Ivanov V.N. The way of Russia to the future // Ustoichivoye razvitiye. Nauka i praktika. 2002. № 1.
23. Municipal management and local development control: collection of articles using the materials of VI All-Russian research and practice conference with international participation, Samara, May 19, 2011 // edited by Candidate of science, assistant-professor N.A. Ustina. Samara: Samarskiy munitsipalnyi institute upravleniya, 2011. 142 p.
24. Chupryakova A.G. Municipal management: reengineering of administrative processes. Tomsk: Published by TPPI, 2008. 153 p.
25. Patrushev V.I. Modern model of municipal government // Local self-government in Russia: collection of articles / edited by V.B. Zotov. M.: «Os – 89», 2003.
26. Communities as a political phenomenon / Edited by P.V. Panov, K.A. Sulimov, L.A. Fadeyeva. M.: POSSPEN, 2009. 248 p.
27. Moiseyev N.N. System organization of biosphere and concepts of coevolution // Obshejstvennyye nauki i sovremennost. 2000. № 2. P. 123 - 124;
28. Moiseyev N.N. Universal evolutionism (Position and consequences) // Voprosy filosofiyi. 1991. № 3. P. 3 – 28.
29. Melnik V.A. Modern dictionary in political studies. Mn.: Knizhnyi dom, 2004. 640 p.
30. Aroyan A.S. Subsidiarity in political environment of Russia: major directions of effective interaction of the state, local government and civil society: [monograph]. Rostov-on-Don: published by the North-Caucasian academy of public service, 2010. 126 p.
31. Plotinskiy Yu. M. Theoretical and empirical models of social processes: study-book. M.: Publishing corporation «Logos», 1998. 280 p.
32. Shabrov O.F. Modelling political reality // Political studies: Study book / editor-in-chief V.S. Komarovskiy. M.: Published by RAGS, 2002. P. 448 - 461.
33. Degtyaryov A.A. Political power as a tool for social communication // Politicheskiye issledovaniya. 1996. № 3. P. 108 - 120.
34. Viler K. Organization of a communication system in local bodies of power. Obninsk: Institute of municipal management, 2002. 36 p.
35. Gruning J., Fred C. Repper excellance in public relation and communication management. N.-Y: Hillsdale, 1992.
36. Rogers E., Agarvala-Rogers R. Communication in organizations / E. Rogers, R. Agarvala-Rogers. Transl. from English. M.: Ekonomika, 1980. 346 p.

37. Political-administrative management: Study-book / edited by V.S. Komarovskiy, L.V. Smorgunov. M.: Published by RAGS, 2004. 496 p.

38. Viner N. Cybernetics. Or management and connections in an animal and a machine. M.: «Sovetskoye radio», 1968. 326 p.

39. Vorobyov Yu.L. Communicative interaction of a civil society and public power structures as a managerial process: Abstract of the Doctor's thesis. M., 2008. 37 p.

40. Lazarev V.N. Social basics of local self-government: Monograph. Belgorod: Publishing center «ООО»Logiya», 2004. 298 p.

41. Melekhina I.I. Local community: issues of theory. Krasnodar: ООО «Prosveshcheniye-Yug», 2003. 55 p.

42. Novokreshchenov A.V. Selforganisation of the territorial unity and local self-government: Monograph. Novosibirsk: «Nauka», 2002. 480 p.

43. Kuzmina A.M. The role of political communication in forming public policy. StPetersb.: Abstract of the Candidate's thesis. StPetersb., 2010. 24 p.

44. Haken G. Misteries of nature. Synergetics: theory of interaction. M.-Izhevsk: Institute of computer research, 2003. 320 p.

45. Milner G.A. Theory of organization. M., 1999. 480 p.

46. Volkov D. Growth of public activity in Russia: formation of civil society or the next dead end? // Vestnik obshchestvennogo mneniya. №2(108). 2011. P. 8 - 28.