

22

*На правах рукописи*

Ермилова Татьяна Владимировна



**Взаимодействие органов власти  
и общественных организаций как фактор  
публичной политики в современной России.**

Специальность 23.00.02. – политические институты,  
этнополитическая конфликтология,  
национальные и политические процессы и технологии

Автореферат  
диссертации на соискание  
ученой степени кандидата  
политических наук

Москва – 2007

Диссертационная работа выполнена на кафедре политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

**Научный руководитель:** доктор исторических наук, профессор  
**Михеев Валентин Александрович**

**Официальные оппоненты:** доктор политических наук  
**Лазарев Михаил Васильевич**

кандидат политических наук  
**Бударина Ольга Алексеевна**

**Ведущая организация:** Российский государственный социальный университет

Защита состоится 15 марта 2007 года в 14 часов на заседании диссертационного совета Д 502.006.12 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, Москва, проспект Вернадского, д. 84, 2-й учебный корпус, аудитория 3017.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автореферат разослан 13 февраля 2007 года.

**Ученый секретарь  
диссертационного совета**

*А. Фалина*

**А.С. Фалина**

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ.

**Актуальность темы исследования** обусловлена необходимостью создания эффективной системы взаимодействия между властью и обществом, способствующей развитию публичной политики, повышению результативности государственного управления, углублению демократии, расширению форм политического участия граждан, формированию новых традиций и ценностей в политическом процессе России.

Публичная политика – достаточно новое явление для России. Тем не менее, она становится все более востребованной и привлекает внимание ученых, политиков, представителей органов власти, общественных организаций.

Актуальность исследования заявленной темы объясняется недостаточно развитой способностью органов власти отвечать на новые вызовы современной политической системы, декларируемые публичные цели и новые общественные ценности, на инкрементальные воздействия внешней и внутренней среды. Вовлечение населения и их общественных структур к участию в процесс разработки, принятия и осуществления политических решений относительно публичных благ, общественных интересов и потребностей реализуется органами власти не в полной мере. В Концепции административной реформы подчеркивается, что по качеству предоставляемых публичных услуг Российская Федерация значительно уступает не только развитым странам, но и большинству государств Восточной Европы<sup>1</sup>.

Система власти в России остается пока еще весьма закрытой для граждан и их общественных организаций. Согласно данным международных исследований, по индексу непрозрачности исполнительных органов власти среди 48 крупных государств Россия занимает 40-е место. По существу, закрытость органов власти превратилась в сдерживающий фактор политического и социально-экономического развития страны и повышения ее мировой конкурентоспособности. Сокращение уровня непрозрачности в среднем на один пункт коррелируется с увеличением ВВП на душу населения на 986 долларов США, сокращением инфляции на 0,46%<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р

<sup>2</sup> См там же.

Население страны испытывает настоятельную потребность в публичной политике. Стремление к пониманию того, что происходит во власти, в политике, экономике, социальной и духовной сферах, в стране в целом имеет не только традиционные, вполне привычные, основания, но и веские причины. Современная Россия столкнулась с беспрецедентными проблемами. Под вопрос поставлено ее будущее как суверенной державы. Деятельности органов власти в данных условиях становится явно недостаточно. Новые политические реалии, общая эволюция политической системы требуют все большей самоотдачи всех акторов политического процесса, в том числе многообразных общественных организаций.

Актуальность диссертационного исследования обусловлена также проявляющимся кризисом понимания эффективности взаимодействия органов власти и общественных организаций в современной России. Деятельность властных структур по-прежнему загоняется в стандарты рационального и бюрократического подхода, жестко расписывающего полномочия, но слабо приспособленного для развития и учета состояния внешней среды. Заторможенным оказался процесс передачи функций с государственного на общественный уровень.

Взаимодействие органов власти и общественных организаций, оптимизация их сотрудничества на новом качественном уровне является одним из важнейших ресурсов совершенствования публичной политики, что в конечном итоге способствует демократизации общества, повышению качества жизни населения. Все это и определило выбор данной темы диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности проблемы.** Теоретические аспекты взаимодействия власти и общественных организаций изложены в классических трудах зарубежных и отечественных ученых (Ф. Бэкон, Г. Гроций, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.Ж. Руссо, А. Смит, И. Кант, Г. Гегель, К. Маркс, А. Грамши, П. Бакунин, П. Кропоткин, И. Ильин и др.).

Разнообразные модели публичного характера отношений власти и общественных организаций обстоятельно анализируются в исследованиях Э. Арато, Х. Арендт, Д. Коэна, Э. Гидденса, А. Турена, Ю. Хабермаса, А. Эдвардса и др.

Теоретическому обоснованию публичной политики посвящено значительное число научных трудов, которые мы выделили в две группы. Первую группу составляют исследования зарубежных авторов, анализирующих публичную политику в традициях разных научных школ:

- американское направление исследований рассматривает публичную политику как область публичного управления и как предмет сравнительного анализа действий правительств по решению публичных проблем в определенных сферах жизни общества, что представлено в работах М. Беллаванса, Т. Дая, У. Дженкинса, Г. Лассуэлла, Я.-Э. Лэйна, В. Лемье, Р. Симеона, А. Шаркански, Г. Хекло и др.;

- западноевропейское направление исследует публичную политику как процесс и механизм разработки, принятия и реализации политических решений относительно публичных благ и взаимодействия субъектов политических отношений, образующих политические сети, что получило разработку в трудах Ж.-К. Тенинга, П. Мюлле, И. Сюреля, Ж. Бодуэна, А. Хайденхаймера, Ж.-Л. Муаня и др.; а также в контексте сетевого подхода к политике, обоснованного в трудах П. Катценштейна, Д. Марша, Р. Родеса, Д.Л. Уолкера.

Вторую группу составляют научные разработки отечественных исследователей, концептуальные подходы которых в научном осмыслении и практической реализации публичной политики в известной мере отличаются от взглядов зарубежных ученых. Это связано в основном с анализом особенностей российского пути решения проблемы становления и совершенствования публичной политики. В этом отношении заслуживают внимания научные исследования Т.А. Алексеевой, Г.Г. Водолазова, А.А. Галкина, А.А. Дегтярева, В.В. Желтова, Б.Г. Капустина, В.С. Комаровского, Ю.А. Красина, Б.И. Краснова, В.В. Лобанова, В.А. Медведева, В.А. Михеева, Л.И. Никовской, С.П. Перегудова, Ж.Т. Тощенко, Н.М. Римашевской, Ю.М.Розановой, С.В. Рогачева, Л.В. Сморгунова, А.И. Соловьева, А.Ю. Сунгурова, Л.Н. Тимофеевой, О.Ф. Шаброва, Н.А. Шматко, В.А. Ядова и др.

В трудах отечественных ученых уделяется внимание глубокому анализу механизмов и технологий взаимодействия органов власти и общественных организаций (М.Г. Анохин, К.С. Гаджиев, З.Т. Голенкова, Е.Я. Дугин, З.М. Зотова, В.Н. Киселев, В.А. Кулинченко, И.А. Куликова, М.В. Лазарев, М.И. Либоракина, К.О. Магомедов, Е.Г. Морозова, Л.С. Никонова, Г.Ю. Семигин, А.С. Фалина, А.А. Федупин, Л.Д. Чернышева, С.И. Чугрин, Л.Т. Шинелева, Е.С. Шомина, В.Н. Якимец и др.).

Правовые аспекты взаимодействия органов власти и общественных организаций обстоятельно исследуются в работах Н.Ю. Беляевой, В.Д. Мазаева, А.Ф. Малого, С.А. Солдатова, А. Шастико и др.

В процессе исследования автором были выделены и проанализированы диссертационные работы А.В. Богучарского, О.А. Бударинной, И.А. Колотий, С.В. Коновченко, Е.Г. Мочаловой, В.Д. Нечаева, посвященные взаимодействию органов власти и общественных организаций.

Вместе с тем проблема взаимодействия органов власти и общественных организаций как фактор публичной политики не получила в политической науке всестороннего комплексного освещения. Специальных исследований, посвященных данной теме, в современных российских реалиях не проводилось. Этому посвящено исследование, предпринятое в данной диссертационной работе.

**Гипотеза исследования.** Автор предполагает, что эффективное взаимодействие органов власти и общественных организаций является важнейшим фактором совершенствования публичной политики, нацеленной на реализацию общественных интересов, повышение благосостояния населения, уровня доверия к власти, авторитета общественных организаций как институтов гражданского общества. Основным условием оптимизации публичной политики является формирование потребности у органов власти в постоянном взаимодействии с населением, общественными организациями, вовлечение граждан в процесс подготовки и принятия политических решений.

Это позволит успешнее преодолевать негативные тенденции во власти и обществе, а в конечном итоге может ускорить процессы демократических преобразований в Российской Федерации.

**Объект исследования** - публичная политика как сфера общественной жизни современной России.

**Предмет исследования** - взаимодействие органов власти и общественных организаций как фактор становления и функционирования публичной политики.

**Цель исследования** – выявление особенностей взаимодействия органов власти и общественных организаций в процессе развития публичной политики в России и на этой основе выработка рекомендаций по ее совершенствованию.

В соответствии с поставленной целью в работе решаются следующие **основные задачи**:

- проанализировать зарубежные концепции и отечественные подходы по теме исследования, сформулировать рабочее определение и выявить сущностные характеристики публичной политики;
- раскрыть теоретические и правовые основы взаимодействия органов власти и общественных организаций;
- определить и обосновать характерные особенности и деятельность органов власти, общественных организаций как субъектов публичной политики в российском контексте;
- проанализировать общественные организации в современной России с точки зрения их структуры, функций, потенциальных возможностей для участия в публичной политике и осуществить их типологию;
- выявить условия, исследовать механизмы и технологии взаимодействия органов власти и общественных организаций, способствующих развитию публичной политики в России;
- рассмотреть деятельность Общественной палаты Российской Федерации как общественной структуры, обеспечивающей взаимодействие граждан и их общественных организаций с органами власти.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составляют теории политических сетей (Д.Л. Уолкер, П. Катценштейн, Х. Хекло, Р. Родес, Д. Марш, Р. Келли, Т. Берцель, М. Аткинсон, У. Кулеман, Б. Милворд, К. Прован); коммуникативного действия (К. Дойч, Г. Алмонд, Дж. Коулмэн, Ж. Дюран, Р.-Ж. Шварценберг, К. Ясперс) и далее углубленная в концепциях Н. Лумана, К.-О. Апеля, Ю. Хабермаса Х. Арндт, Куми Найду; общественного договора (Ф. Бэкон, Г. Гроций, Т. Гоббс, Д. Дидро, Дж. Локк, Ж.Ж. Руссо, Б. Спиноза, Ш. Монтескье и др.); теории гражданского общества: нормативные (Гумбольдт, Ф. Гизо, А. Смит, И. Кант, А. Токвиль, Г. Гегель, К. Маркс, А. Грамши, Т. Пейн, М. Бакунин, П. Кропоткин, П. Новгородцев, И. Ильин и др.) и постмодернистские (Э. Арато, Х. Арндт, Джин Л. Козн, Э. Гидденс, А. Турен, Ю. Хабермас, А. Эдвардс и др.); теории нормативной и парцитарной демократии (Дубизель и Козн Арато); концепции нового государственного менеджмента (Д. Оксборн и Т. Гэблер) и управления «governance» (Р. Даль, А. Этциони, Ф. Кауфман, В. Остром, Дж. Куман).

**Методологическую основу исследования** составляют системный подход (Д. Истон, Ж.-Л. Муаня, Ж.-В. Лапьер), диалектический (Г. Гегель,

К. Маркс, В.Г. Афанасьев, И.В. Блауберг, Э.Г. Юдин), структурно-функциональный (М. Леви, Р. Мертон, Т. Парсонс), компаративистский, бихевиоралистский подходы. Совокупность вышеуказанных методологических подходов позволила автору разработать интегрированную концепцию исследования для осуществления всестороннего и комплексного анализа поставленной научной проблемы.

Для решения исследовательских задач использованы методы: исторический, сравнительный, статистический, индукции и дедукции, обобщения и аналогии, анализа и синтеза, позволяющие выявить общее, специфическое и особенное; а также методы, контент-анализа, инвент-анализа, экспертного опроса, включенных наблюдений.

**Нормативно-правовую базу** исследования составили: Конституция Российской Федерации, федеральное, региональное и местное законодательство, закрепляющее принципы, механизмы, формы, способы, направления взаимодействия органов власти и общественных организаций; Концепция административной реформы Российской Федерации на 2006 - 2008 гг.; концепции взаимодействия органов власти субъектов Российской Федерации с общественными организациями; программы социально-экономического развития регионов.

**Эмпирическая база исследования** представлена результатами социологических исследований, проводимых научными коллективами и отдельными учеными РАГС при Президенте РФ, Института социально-политических исследований РАН; вторичными материалами политического и социального мониторинга и исследований научных учреждений, таких как ВЦИОМ, Фонд общественного мнения, Исследовательский холдинг ROMIR Monitoring; данными Роскомстата и др.

Вместе с этим использовались результаты экспертного опроса (100 чел.), разработанного и осуществленного автором (2006 г.) с целью выявления эффективности взаимодействия органов власти и общественных организаций в современной России; социологического исследования, в котором автор принимала участие, проводившегося в процессе работы II Московского гражданского форума «Общество-Бизнес-Власть: от сосуществования, через содействие, к сотрудничеству» (2006г.).

В диссертации использовались также материалы научных конференций, конгрессов политологов, гражданских форумов; документы текущих архивов органов власти и общественных организаций, а также



публикации центральной и местной печати о деятельности общественных советов и комиссий при органах власти; электронные ресурсы Интернет.

**Основные результаты исследования, полученные лично автором, и их научная новизна:**

- в результате анализа зарубежной и отечественной научно-исследовательской литературы выявлены и систематизированы основные направления и концептуальные подходы к осмыслению сущности публичной политики. Разработано авторское определение публичной политики, сформулированы ее сущностные характеристики и критерии: демократичность, открытость, общественный характер, направленность на реализацию общественных интересов и достижение общего блага, вовлечение граждан к участию в общественно-политической жизни общества. Определены и обоснованы цели, задачи, структура, социальные основы и функции публичной политики, а также выявлены условия, способствующие ее развитию в современной России;

- доказано, что в России идет процесс становления и развития публичной политики. У органов власти формируется потребность в постоянной взаимосвязи с общественными организациями, населением страны при подготовке и реализации политических решений, программ социально-экономического развития регионов, приоритетных национальных проектов;

- обосновано и введено в научный оборот понятие «публичное политическое взаимодействие», под которым понимается совместная деятельность органов власти и общественных организаций как субъектов публичной политики; раскрыты причинно-следственные связи между линией поведения органов власти, существующими моделями взаимодействия с общественными организациями и типом политического режима; разработана и описана типология общественных организаций;

- показаны и раскрыты условия оптимизации взаимодействия органов власти и общественных организаций как фактора становления и развития публичной политики и доказана необходимость моделирования данного процесса с учетом постоянной смены фаз от «диады» взаимодействия до «сетей взаимодействия» и становления цивилизованных политических и социальных отношений;

- выявлены и исследованы механизмы (конкурсные, социально-технологические, организационно-структурные, процедурные, комбинированные), технологии взаимодействия органов власти и

общественных организаций (функциональные, уровневые, инструментальные, стратегические, тактические, нормативные, спорадические, девиантные, теневые, взаимного контроля);

- проанализированы правовые основы, цели, регламент, основные направления деятельности Общественной палаты Российской Федерации как общественной структуры взаимодействия граждан и их общественных организаций с органами власти;

- сформулированы и обоснованы предложения для органов власти и общественных организаций по повышению результативности их взаимодействия в процессе развития и совершенствования публичной политики в России.

### **Основные положения, выносимые на защиту.**

1. Публичная политика в широком значении понимается как открытая, гласная, доступная для участия сфера общественной жизни, в которой субъекты политических отношений взаимодействуют друг с другом. В узком смысле публичная политика – взаимодействие органов власти, институтов гражданского общества, бизнеса, многообразных социальных групп, слоев по поводу реализации общественных интересов, производства, распределения и использования общественных ресурсов и благ с учетом волеизъявления народа или населения определенных территорий. Она способствует демократизации общества, повышению легитимности власти, преодолению отчужденности населения от власти, упрочению государства, росту авторитета институтов гражданского общества.

2. Взаимодействие органов власти и общественных организаций является фактором становления и развития публичной политики. При этом органы власти и общественные организации выступают как самостоятельные субъекты, располагающие различным политическим весом, ресурсами и потенциалом. Они взаимодействуют как два взаимосвязанных и одновременно в известной мере взаимоопозиционных начала политической жизни. Сфера публичной политики в современном российском обществе имеет тенденцию к расширению, и эта тенденция развивается по мере повышения эффективности взаимодействия органов власти с гражданскими организациями, активизации их деятельности, роста влияния на властные структуры, аппарат управления и государство в целом.

3. Органы власти как субъекты публичной политики создают правовые и организационные условия для ее становления и совершенствования, стимулируют деятельность общественных организаций по поддержанию определенного общественного порядка, форм политического участия и поведения. Вместе с тем органы власти могут понижать значение общественных организаций в политическом пространстве или противодействовать их вхождению в политику.

4. Общественные организации как субъекты публичной политики взаимодействуют с органами власти в зависимости от их отношения к политическому режиму, идейно-политических установок и ориентаций, политического веса, обладаемых ресурсов и человеческого потенциала. Участие общественных организаций в публичной политике затруднено недостатками законодательного обеспечения данного процесса, несоответствием ряда законов (например, о минимальном размере оплаты труда, прожиточном минимуме и др.) ситуации, складывающейся в стране и в регионах; незаинтересованностью российских элит и аппарата государственной и муниципальной службы в информационном обмене с населением; отсутствием мониторинга выявления и учета негативных тенденций в обществе и власти, непредвиденных угроз, рисков, источников нестабильности. Без участия общественных организаций в политическом процессе публичная политика начинает сжиматься, упрощаться, теряет свое содержание, что к конечному итоге может привести к утверждению авторитарного произвола.

5. Применение современных механизмов и технологий взаимодействия органов власти и общественных организаций содействует развитию публичной политики. Их эффективность зависит от уровня понимания общественно значимых проблем субъектами публичной политики, открытости органов власти и общественных организаций, взаимного доверия, информированности, осознания необходимости обеспечения приоритетов общественных интересов, достижения социального согласия, интеграции и консолидации общества.

6. В современных условиях Общественная палата Российской Федерации является одним из субъектов публичной политики и общественной структурой, обеспечивающей взаимодействие граждан и их общественных организаций с органами власти.

**Теоретическая значимость результатов исследования** заключается в применении и развитии политологического подхода к

анализу публичной политики в контексте взаимодействия органов власти и общественных организаций. Обосновано применение понятия «публичная политика» как относительно самостоятельной категории политической науки с точки зрения ее сущности, целей, задач, структуры, социальных основ и функции, условий становления и развития, а также взаимосвязи с другими категориями политической науки, такими как «публичность» и «публичная сфера».

Сформулированы научно обоснованные принципы взаимодействия органов власти и общественных организаций, определены условия, механизмы и институты, способствующие процессу развития публичной политики в современной России. Обозначены проблемы и положения, необходимые для дальнейшего научного поиска в направлении совершенствования публичной политики и повышения эффективности взаимодействия в этом процессе органов власти и общественных организаций.

**Практическая значимость исследования.** Материалы диссертационного исследования, результаты экспертного опроса и практические рекомендации могут содействовать улучшению деятельности органов власти и общественных организаций, координации их работы, нацеленной на решение общественно значимых проблем; достижению согласования и учета общественных интересов; развитию публичной политики на федеральном, региональном и местном уровнях.

Положения диссертации могут быть использованы в учебном процессе для чтения курса политологии и соответствующих специализаций.

**Апробация работы.** Основные положения, идеи и выводы диссертационной работы опубликованы в научных публикациях общим объемом 4,1 п.л. и изложены на научно-практических конференциях.

Материалы диссертационного исследования были востребованы и использованы в работе Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по вопросам развития гражданского общества и участия общественности в реализации национальных проектов, государственного учреждения Москвы «Дом общественных организаций», Комитета общественных связей Правительства Москвы, Комитета по взаимодействию с общественными, религиозными и национально-культурными объединениями Главного управления по делам печати и массовых коммуникаций Правительства Челябинской области.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

**Структура диссертационного исследования.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы, приложения.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.**

Во **Введении** обоснованы актуальность, осуществлен анализ степени научной разработанности исследуемой темы, сформулирована рабочая гипотеза, определены объект и предмет, изложены цели и задачи исследования, дана характеристика теоретических и методологических основ, охарактеризованы нормативно-правовая и эмпирическая базы исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, выявлена теоретическая и практическая значимость работы, изложены основные результаты исследования, полученные лично автором и их научная новизна, апробация ключевых положений исследования.

**Первая глава «Теоретико-методологические основы анализа публичной политики: сущность и современный дискурс»** посвящена теоретико-методологическому обоснованию сущности публичной политики, взаимодействия органов власти и общественных организаций.

Теоретическую основу публичной политики и взаимодействия органов власти с общественными организациями составляет теория политических сетей, в ее основе связи, отношения между управлением и политикой, между государственным управлением и современным обществом; политические сети (политические сообщества, профессиональные сети, межуправленческие сети, сети производителей, проблемные сети) представляют собой новое в управлении, в формировании публичного процесса, становлении и развитии открытого гражданского общества. В главе анализируются также теории гражданского общества – нормативные и постмодернистские; теории политической коммуникации, концепции нового государственного менеджмента, общественно-политического управления «governance».

Автор рассматривает многообразные определения понятия «публичная политика» и анализирует различные зарубежные направления,

современный российский дискурс в исследовании публичной политики, предлагает авторское рабочее определение публичной политики.

Выявленные различные точки зрения отечественных ученых по определению понятия публичной политики и ее сущности характеризуются многообразием содержательных оценок. К примеру, публичную политику рассматривают:

- в контексте соотношения публичной и частной сфер жизни общества, а также от деловых качеств правящей элиты, степени ее зрелости и возможностей институтов гражданского общества (А.А. Галкин, Ю.А. Красин);

- как область соприкосновения, перекрещивания институтов власти и гражданского общества, отмечая при этом, что публичная политика идентична понятию социальная политика (Л.М. Дробижина, Н.М. Рямашевская, Ф.Ю. Минюшев);

- как поле политических отношений, на котором институты государства, гражданского общества и бизнеса взаимодействуют в условиях относительной гласности, публичности (В.А. Михеев, С.П. Перегудов, А.В. Рябов);

- в контексте публичности, открытости, общественного участия в принятии жизненно важных для общества решений с учетом интересов конкретных социальных групп (Н.Ю. Беляева, А.Ю. Сунгуров, В.А. Ядов);

- в контексте сосредоточения внимания на проблемах ассоциативности гражданского общества (Ж.Т. Тощенко);

- как форму общественно-политической деятельности граждан, заключающуюся в формировании в достаточной мере консолидированного группового отношения к текущей ситуации, происходящим событиям, перспективам и возможным направлениям развития системы «общество-власть» и публичного выражения группового мнения посредством общественных организаций (Ю. А. Нисневич).

Необходимо отметить, что каждый из подходов к определению публичной политики имеет право на существование и подтверждается достаточно весомыми аргументами. В таких случаях методология научного знания рекомендует не отвергать какие-либо версии, а искать более общее, глубинное их основание.

Систематизация многообразных точек зрения позволила автору выявить сущность и выработать свое рабочее определение публичной политики. В широком значении публичная политика – это открытая,

гласная, доступная для участия сфера общественной жизни общества, в которой субъекты политических отношений взаимодействуют друг с другом. В узком смысле публичная политика – взаимодействие органов власти, институтов гражданского общества, бизнеса, многообразных социальных групп, слоев по поводу реализации общественных интересов, производства, распределения и использования общественных ресурсов и благ с учетом волеизъявления народа или населения определенных территорий.

К сущностным характеристикам публичной политики относятся: демократичность, открытость; направленность на формирование и реализацию общественных интересов, достижение общего блага; вовлечение граждан к участию в общественно-политической жизни общества. В исследовании выявлены цели, задачи, структура публичной политики, а также ее социальные основы и социальные функции.

Обращается внимание на то, что публичная политика взаимосвязана с такими категориями, как «публичность» и «публичная сфера». Публичность политики, соответственно, проявляется в ее общественном характере, в гласности принятия и реализации подавляющего большинства политических решений, относительно общественных интересов и общего блага, в общественном контроле и критике деятельности органов власти. В свою очередь публичная сфера – это общественное пространство, в рамках которого развиваются отношения между гражданским обществом, бизнесом и политической властью, служащие формированию и защите личных, групповых и общественных интересов. Наличие и функционирование публичной сферы позволяет воздействовать на государственную политику, придавать ей публичный характер, выражать общественно значимые интересы, мнение и волю большинства граждан.

В Российской Федерации созданы правовые предпосылки для конструктивного взаимодействия органов власти и общественных организаций в процессе становления и развития публичной политики. Это выражается в законодательно закреплённых принципах, способах, направлениях, формах социального, государственно-частного партнерства; участия граждан и структур гражданского общества в процессе подготовки принятия государственных решений; информировании граждан о принятых решениях, о деятельности органов власти и государственных должностных лиц; подконтрольности органов власти государству и гражданскому обществу.

Основными направлениями и способами взаимодействия органов власти и общественных организаций в сфере публичной политики являются: взаимное информирование и координация деятельности; участие в реализации государственных и муниципальных программ, социальных заказов; поддержка и стимулирование властью деятельности общественных организаций; привлечение их к работе в органах власти; учет мнений и предложений по вопросам, затрагивающим интересы общественных организаций; участие общественных организаций в подготовке проектов законов, иных нормативных актов; предоставление права на получение информации; наделение их контрольными полномочиями, введение общественного контроля.

Вместе с тем, само наличие законодательства еще не гарантирует реального воплощения в жизнь демократических принципов и форм взаимодействия органов власти и общественных организаций. В этой связи в диссертации подчеркивается необходимость совершенствовать законодательную базу в сфере публичной политики, учитывать разработку процедур реализации закрепленных в законах правил, норм, способов преодоления коррупции, негативных сторон группового и личного эгоизма. Это в дальнейшем может способствовать повышению эффективности государственного управления, авторитета и потенциала общественных структур, более полной реализации интересов и потребностей граждан, развитию общенациональной солидарности, а в конечном итоге укреплению государства и демократизации общества.

Состояние и уровень взаимодействия органов власти и общественных организаций зависит от типа политической системы и политических режимов, а также существующих в государстве властных отношений и осуществляется через многообразные модели. В политической науке раскрываются многообразные модели взаимодействия органов власти и общественных организаций. Отечественными учеными в числе наиболее распространенных выделяются модели властвования и подчинения, управленческая и переходная. При этом отмечается, что для современной России характерны управленческая и переходная модели. В их рамках и органы власти, и общественные организации выступают партнерами и субъектами публичной политики, они способствуют соучастию, соуправлению, развитию самоуправления.



**Вторая глава «Органы власти и общественные организации как субъекты публичной политики: российский контекст»** посвящена обоснованию сущностных характеристик и выявлению публичности в деятельности органов власти и общественных организаций как субъектов публичной политики.

К субъектам публичной политики автор относит государство, органы власти, бизнес, институты гражданского общества, социальные, профессиональные группы и слои населения, СМИ и в этом контексте выделяет и анализирует органы власти и общественные организации.

Характерными особенностями органов власти как субъекта публичной политики являются:

- публичность, которая проявляется в возможности органов власти обращаться от имени всего общества ко всем гражданам, при этом их действия открыты для народа и его суждениям, а также в вовлечении в управление широких кругов населения;
- открытость и прозрачность органов власти; реальное воздействие граждан и институтов гражданского общества на процессы принятия властных решений, затрагивающих их интересы;
- легитимность, а также нацеленность органов власти на повышение качества предоставляемых публичных услуг и повышение благосостояния населения;
- привлечение общественных организаций к участию в деятельности органов власти;
- уровень состояния доверия к органам власти со стороны граждан и общественных организаций.

На основе социологических исследований, опросов автор анализирует деятельность органов власти и делает вывод о том, что они в определенной степени соответствуют вышеуказанным характерным особенностям субъектов публичной политики; выявляются ряд проблем, ограничивающих конструктивное взаимодействие органов власти и общественных организаций (недостаточная открытость органов власти, бюрократизм, коррупция, недоверие власти и общественных организаций друг к другу, несовершенство организационно-правовых и информационных и др.), решению которых способствует становление и совершенствование публичной политики в России.

Обращение органов власти к той или иной линии политического поведения во взаимоотношениях с общественными организациями во

многое зависит от выявления роли, места, занимаемых позиций, имеющихся ресурсов и потенциала общественных организаций, от степени сложности решаемых социальных проблем, остроты процессов, происходящих в обществе. Этим определяется выбор органами власти соответствующих стратегий взаимодействия – от взаимодействия и сотрудничества с общественными организациями до доминирования и давления. Актуальным для органов власти как субъектов публичной политики является формирование их позитивного имиджа, повышение к ним доверия.

Далее в диссертации исследуются действующие в современной России многообразные общественные организации как субъекты публичной политики. Автор уточняет сущностные характеристики понятия «общественная организация», рассматривает принципы формирования, цели, структуру, социальные функции и предлагает применять сводную таблицу их классификации, позволяющую в дальнейшем выявлять характерные черты, оценивать потенциал, роль и место общественных организаций в политической жизни.

Деятельность общественных организаций как субъектов публичной политики проявляется в артикуляции и агрегировании интересов социальных групп, слоев населения; в ориентации органов власти на решение общественно значимых социальных проблем; в формировании общественного мнения по актуальным аспектам общественной жизни; в посредничестве между гражданами и властью. В этих целях общественными организациями во взаимодействии с властью используются законодательные и исполнительные органы власти, суды, государственные служащие, политические партии, средства массовой информации, международные институты, а также общественные палаты, трехсторонние комиссии по регулированию социально-трудовых отношений; публичные слушания, гражданские форумы; консультативные советы при органах власти; общественная экспертиза, общественный контроль, лоббирование, организация общественных действий (пикеты, акции, форумы, семинары).

При этом уровень влияния той или иной общественной организации находится в прямой зависимости от того, в какой степени им благоприятствует политическая система, какими «входами» в коридоры власти они располагают, как в обществе распределена власть в целом. В диссертации также отмечается, что влияние отдельных общественных

организаций приводит к негативным последствиям. Имеется в виду деятельность экстремистских, националистических и шовинистических организаций.

Неразвитость механизма учета и согласования интересов и потребностей общественных организаций приводит к деформациям политических отношений, снижению легитимности власти и уровня доверия к государственным институтам. Оптимизация взаимодействия органов власти и общественных организаций как субъектов публичной политики способствует демократизации, интеграции и консолидации общества.

**В третьей главе «Современные механизмы и технологии взаимодействия органов власти и общественных организаций в процессе становления и развития публичной политики в России»** исследованы механизмы, технологии взаимодействия органов власти и общественных организаций, обосновано их применение в контексте развития публичной политики. Осуществлен анализ общественных структур и институтов, обеспечивающих оптимизацию деятельности органов власти и общественных организаций в сфере публичной политики в России.

Автор выделяет и раскрывает инновационные механизмы (конкурсные, организационно-структурные, процедурные, социально-технологические и комплексные, комбинированные). Внедрение таких механизмов, основанных на принципах не администрирования или силового управления, а согласования интересов в процессе взаимодействия органов власти и общественных организаций способствует становлению и совершенствованию публичной политики. Они позволяют осуществлять поиск конструктивных системных решений, соблюдать в договорном процессе обязательное признание равноправия и паритетности субъектов публичной политики.

Одним из эффективных комплексных механизмов взаимодействия органов власти и общественных организаций является социальное партнерство. Оно представляет собой тип социального взаимодействия многообразных институтов власти, бизнеса и «третьего сектора», позволяющее актерам свободно выражать свои интересы, находить цивилизованные способы их гармонизации и реализации. В работе автор раскрывает принципы, структуру, технологии социального партнерства, рассматривает его как механизм публичной политики на федеральном,

региональном и местном уровнях. В современной России социальное партнерство характеризуется как определенная система управленческой деятельности на основе качества рационального совместного выбора решений с учетом, с одной стороны, приоритетов общественных интересов по поводу достижения общественных благ, повышения качества жизни; с другой, сохранения и упрочения целостности государства, формирования открытого гражданского общества.

В диссертации обосновывается применение многообразных политических технологий взаимодействия органов власти и общественных организаций. Среди них автором выделяются:

- технологии функциональные, уровневые, инструментальные, стратегические, тактические, нормативные, спорадические, девиантные, теневые, взаимного контроля, а также технологии умиротворения, сдерживания, раскола по «горизонтали» или «вертикали»;
- технологии принятия публичных решений, законотворческие, коммуникативные, информационные, согласования интересов сторон при подписании договоров и соглашений; поиска компромиссов между конфликтующими сторонами; переговорные технологии;

В свою очередь общественные организации применяют во взаимоотношениях с органами власти технологии давления, лоббирования, протеста, выстраивания жесткой «гражданской обороны», гражданского неповиновения в отношении тех или иных практик, инициатив или решений.

Важно отметить, что эффективность использования механизмов и технологий зависит от уровня понимания общественно значимых проблем субъектами публичной политики, открытости органов власти и общественных организаций, взаимного доверия, информированности, осознания необходимости обеспечения приоритетов общественных интересов, достижения социального согласия.

На основе результатов диссертационного исследования автор приходит к выводу о том, что в целом в России созданы условия для формирования и развития общественных структур и институтов, способствующих совершенствованию публичной политики. К ним относятся: Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты в субъектах РФ; Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений, трехсторонние комиссии в субъектах РФ; Институт Уполномоченного по правам человека; советы

при Президенте РФ; общественные советы, комиссии при министерствах и ведомствах; центры по взаимодействию власти с общественными организациями в органах власти; службы по связям с общественностью и гражданские форумы. В органах власти складывается система проведения публичных слушаний по важнейшим вопросам политического и социально-экономического развития. К примеру, систематически проводятся парламентские слушания, «правительственные часы» в палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

В процессе исследования выявлено, что одним из действенных субъектов публичной политики среди общественных структур является Общественная палата Российской Федерации. Анализ ее деятельности показал, что, взаимодействуя с органами власти, она ведет активную работу по реализации основных направлений публичной политики, способствует привлечению общественных организаций к ее реализации; выдвижению и поддержке гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и их общественных организаций; оказанию информационной, методической и иной поддержке общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации, а также общественным организациям по многим направлениям развития гражданского общества в Российской Федерации.

В **Заключении** автор подводит итоги исследования и делает ряд выводов. Одним из основополагающих является вывод о том, что взаимодействие органов власти и общественных организаций является важным фактором становления и развития публичной политики в России, направленной на удовлетворение общественных потребностей и интересов, утверждение новых ценностей, обеспечение эффективного и устойчивого развития, улучшение качества жизни населения.

Публичная политика способствует углублению демократических процессов, преодолению тенденции обострения и противоречий в обществе, упрочению целостности государства, повышению открытости и легитимности органов власти, авторитета общественных организаций, а также интеграции и консолидации общества.

**Основные положения и результаты диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора:**

1. Ермилова Т.В. Публично-государственная политика в современной России: концептуальные основы и проблемы совершенствования / Актуальные проблемы политики и политологии в России: Сб. статей / Под общ. ред. В.С. Комаровского. М.: Изд-во РАГС, 2005г. – 1 п.л.

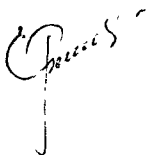
2. Ермилова Т.В. Взаимодействие органов государственной власти с общественными объединениями в процессе совершенствования публичной политики / Россия: тенденции и перспективы развития // Сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС. Выпуск 4 / Под общ. Ред. В.К. Егорова, А.С. Горшкова, В.М. Герасимова, М.А. Кашиной. – М.: Изд-во РАГС, 2005.– 0,4 п.л.

3. Ермилова Т.В. Публично-государственная политика в социальной сфере: реалии и проблемы реализации / Российский север: теория и перспективы социального развития / Под общ. ред. Н.А. Волгина, В.Н. Пивненко. – М.: КНОРУС, 2006.– 0,6 п.л.

4. Ермилова Т.В. Общественные организации в России и их роль в формировании публичной политики / Россия: тенденции и перспективы развития: сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС. Выпуск 5. часть 2. / Под общ. ред. В.К. Егорова, А.С. Горшкова, В.М. Герасимова, М.А. Кашиной. – М.: Изд-во РАГС, 2006.– 0,4 п.л.

5. Ермилова Т.В. Механизмы и технологии взаимодействия власти с общественными организациями в формировании публичной политики / Актуальные проблемы политики и политологии в России: Сб. статей / Под общ. ред. В.С. Комаровского. М.: Изд-во РАГС, 2006 г. – 1 п.л.

6. Ермилова Т.В. Органы власти как субъекты публичной политики / Власть, 2006. № 11 (ноябрь) – 0,7 п.л.



## Автореферат

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

**Ермилова Татьяна Владимировна**

Тема диссертационного исследования: «Взаимодействие органов  
власти и общественных организаций как фактор публичной политики в  
современной России»

Научный руководитель

Михеев Валентин Александрович

Изготовление оригинал-макета  
Ермилова Татьяна Владимировна

Подписано в печать 08 февраля 2007 года. Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 11

Российская академия государственной службы при Президенте  
Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 44

119606, Москва, пр-т Вернадского, 84