

Ватников Дмитрий Юрьевич

СОВЕТСКАЯ ЦИВИЛИСТИКА ОБ ИНСТИТУТЕ ПРАВОПРЕЕМСТВА

В статье изучается процесс становления института правопреемства в советской доктрине права и рассматриваются основные научные взгляды на проблемы перехода прав на вещи. Выделяются теоретические проблемы, связанные с переходом прав на вещи. Рассматривается проблема национализации с точки зрения советской цивилистики. Показывается двухсторонняя связь между развитием законодательства и теоретическими изысканиями. К основным методам исследования можно отнести исторический и сравнительный методы. Среди анализируемых автором источников труды советских цивилистов: Б. С. Антимонova, А. Г. Гойхбарга, О. С. Иоффе, Б. Б. Черпахина.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2013/12-3/8.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2013. № 12 (38): в 3-х ч. Ч. III. С. 39-43. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2013/12-3/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 34.01

Юридические науки

В статье изучается процесс становления института правопреемства в советской доктрине права и рассматриваются основные научные взгляды на проблемы перехода прав на вещи. Выделяются теоретические проблемы, связанные с переходом прав на вещи. Рассматривается проблема национализации с точки зрения советской цивилистики. Показывается двухсторонняя связь между развитием законодательства и теоретическими изысканиями. К основным методам исследования можно отнести исторический и сравнительный методы. Среди анализируемых автором источников труды советских цивилистов: Б. С. Антимонова, А. Г. Гойхбарга, О. С. Иоффе, Б. Б. Черпахина.

Ключевые слова и фразы: правопреемство; переход прав на вещи; гражданское право; СССР; национализация.

Ватников Дмитрий Юрьевич*Российский университет дружбы народов**DVatnikov@gmail.com***СОВЕТСКАЯ ЦИВИЛИСТИКА ОБ ИНСТИТУТЕ ПРАВОПРЕЕМСТВА[©]**

Октябрьская социалистическая революция ознаменовала собой свержение Временного правительства и привела к власти правительство, сформированное II-м Всероссийским съездом Советов. Начинается планомерное уничтожение многих общественных институтов, равно как и системы права, регулировавшей эти институты.

В данной статье автор исследует становление и развитие института правопреемства (перехода прав и обязанностей на вещи) в советской цивилистике. С точки зрения исследования, данный период истории нашей страны интересен, прежде всего, созданием новой системы права, регулирующей общественные отношения, а также закреплением в этой системе новых взглядов на дореволюционные институты, сохранившиеся, пусть и в измененном виде, в советской доктрине права.

После перехода к политике нэпа в целях регулирования гражданского оборота и товарно-денежных отношений был принят Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. Принятием самого документа преследовалась цель регулирования общественных отношений, складывающихся в условиях становления советской государственности. Кроме того, Кодекс должен был на законодательном уровне утвердить становление советской власти в соответствии с волей народа.

Статья 4 Кодекса гласила: «В целях развития производственных сил страны РСФСР предоставляет гражданскую правоспособность (способность иметь гражданские права и обязанности) всем гражданам, не ограниченным по суду. Пол, раса, национальность, вероисповедание, происхождение не имеют никакого влияния на объем гражданской правоспособности» [4, с. 5]. Таким образом, Кодекс наделял одинаковой правоспособностью всех физических лиц, позволяя им на равных вступать в правоотношения.

Одновременно с этим происходит развитие гражданского оборота, что, в свою очередь, привело к обращению внимания советских цивилистов на проблемы описания процесса перехода прав. Примечательным является тот факт, что данная статья предоставляет гражданские права всем лицам, в том числе и тем, которые, согласно Конституции РСФСР (ст. 65), лишены оных, но при обязательном условии, что осуществляемое право способствует развитию производственных сил. С точки зрения классической теории о правопреемстве данное положение фактически полностью нивелирует волю субъекта-участника правоотношения.

Также Кодекс изъял из гражданского оборота землю: «Земля является достоянием государства и не может быть предметом частного оборота. Владение землей допускается только на правах пользования. Примечание: с отменой частной собственности на землю деление имущества на движимое и недвижимое упразднено» [Там же, с. 7]. Изъяв землю из оборота, законодатель фактически «закрыв» вопрос описания перехода прав на недвижимое имущество, а также вопрос «ввода во владение», наделив государство как субъекта всей полнотой прав на землю. Он подчеркнул, что только право «пользования» может быть передано, что в полной мере не может считаться переходом прав. Фактически земля не может быть продаваема, дарима, закладываема в связи с изъятием земли из оборота.

Кодекс также вводит деление собственности на: государственную (национализированную и муниципализированную), кооперативную и частную. Также советской доктриной утверждалось положение о различном содержании права собственности в зависимости от субъекта. По этому поводу А. Г. Гойхбарг писал: «Самое широкое и наилучшим образом обеспеченное право собственности принадлежит государству. Затем следуют кооперативные организации, а наиболее узким правом собственности пользуются частные лица. Так, кооперативные организации, в противоположность частным лицам, вправе владеть предприятиями с неограниченным числом наемных рабочих» [3, с. 17].

Рассматривая данное положение, можно прийти к выводу, что невозможно говорить о процессе перехода прав, так как само право зависит от субъекта, кроме того, одно и то же право может быть различно – один субъект обладает им в урезанном виде, а второй, при получении идентичного права на ту же вещь, получает его полностью.

При этом законодатель в статье 54 ГК РСФСР 1922 г. указывает: «Предметом частной собственности могут быть: немунципализированные строения, предприятия торговые, предприятия промышленные, имеющие наемных рабочих в количестве, не превышающем предусмотренного особыми законами, орудия и средства производства, деньги, ценные бумаги и прочие ценности, в том числе золотая и серебряная монета и иностранная валюта, предметы домашнего обихода, хозяйства и личного потребления, товары, продажа которых не воспрещается законом, и всякое имущество, не изъятое из частного оборота» [4, с. 8]. Таким образом, законодатель практически не ограничивает субъектов в возможности участия в обороте «движимого» имущества и некоторой части «недвижимого». Данное положение только укрепляет вывод о том, что законодатель не столько интересовал объект права, сколько его субъект.

Давая комментарий к ст. 66 Кодекса, гласящей: «Право собственности на вещь переходит на основании договора, заключаемого между отчуждателем и приобретателем. Право собственности приобретателя возникает в отношении индивидуально-определенной вещи с момента совершения договора, а в отношении вещей, определенных родовым признаком (числом, весом, мерой), – с момента их передачи», А. Г. Гойхбарг писал: «...передача является переносом непосредственно владения. Передача обычно представляется физической дачей и приёмкой: это реальная сделка, однако в тех случаях, когда приобретатель имеет возможность сам осуществить овладение вещью (например, при сделках, предметом которых является стоящий на корню лес), – относительно способа передачи права собственности может быть заключено особое соглашение. Под передачей надо понимать перенос как непосредственного владения, так и индивидуальное определение (выделение) вещей, которые в тот момент заключения были определены только родовыми признаками» [3, с. 19]. Данный комментарий также рассматривает момент начала и окончания перехода прав, связывая его с делением вещей на индивидуально-определенные и родовые. А. Г. Гойхбарг указал на отсутствие зависимой связи между процессом перехода прав на вещи и самой вещью. Автор также писал, что «даже отчуждаемые предметы, которые определяются только числом, мерою и весом, но в момент заключения договора были выделены, то право собственности на них переходит с момента заключения договора, а не с момента передачи во владение покупателя» [Там же, с. 20].

О. С. Иоффе и Ю. К. Толстой в своих комментариях к указанной выше статье также отмечали: «Ст. 66 ГК устанавливала, что право собственности приобретателя на индивидуально определенную вещь возникает с момента совершения договора; на вещи, определенные родовыми признаками, – с момента их передачи. Тем самым ст. 66 ГК при определении момента перехода права собственности придерживалась смешанной системы» [7, с. 56].

В свою очередь, Гражданский кодекс РСФСР 1964 года во многом расширил понятия гражданского оборота, субъектов правоотношений и собственности.

Так, статья 92 выделяет правомочия из понятия собственности: «Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения имуществом в пределах, установленных законом» [5, с. 29]. Данная статья, по сути, раскрывает понятие собственности, указывая на три важных компонента. В законе впервые закрепляются доктринальные понятия.

В статье 93 Гражданского кодекса РСФСР от 1964 года раскрываются формы собственности, причем по своей сути деление на государственную, колхозно-кооперативную, собственность профсоюзных и иных общественных организаций не вводит иерархию в деление, как в свое время делал Кодекс РСФСР от 1922 года. Тем не менее ниже статья указывает: «Основу личной собственности граждан составляют трудовые доходы. Личная собственность служит одним из средств удовлетворения потребностей граждан... Имущество, находящееся в личной собственности граждан, не должно служить для извлечения нетрудовых доходов, использоваться в ущерб интересам общества» [Там же]. Таким образом, форма личной собственности противопоставляется формам государственной и общественной собственности. Для теории правопреемства это означает, что процесс перехода прав ставится в зависимость от формы собственности. Если в сравнении с законодательством Российской империи законодатель волновал не столько субъект, сколько объект, на который переходят права, что было закономерным, учитывая необходимость пресечь дробление земель и защитить права дворянского сословия, то в законодательстве советского периода процесс перехода прав ставится в зависимость, прежде всего, от субъекта.

Примечательным является то, что законодательство РСФСР сохранило в себе такой институт, как «ввод во владение». Статья 135 Гражданского кодекса РСФСР от 1964 года гласила: «Право собственности (право оперативного управления) у приобретателя имущества по договору возникает с момента передачи вещи, если иное не предусмотрено законом или договором. Если договор об отчуждении вещи подлежит регистрации, право собственности возникает в момент регистрации» [Там же, с. 35]. Регистрация прав собственности разделила, как ранее «ввод во владение», окончание процесса правопреемства на две категории: в первой переход прав заканчивается передачей вещи, во второй – с момента регистрации. Если в первом случае законодатель, очевидно, использует доктрину о форме сделки (в данном случае понимаются реальные сделки) как способ выделить начало и окончание процесса перехода прав, то во второй категории государство берёт на себя роль регулятора процесса правопреемства. Повторяется ситуация, в которой, даже если два субъекта полностью исполнили друг перед другом обязательства по отчуждению и принятию имущества, сделка всё равно не может считаться выполненной в силу необходимости регистрации договора.

Рассматривая законодательство советского периода, можно прийти к выводу, что правопреемство рассматривается им как определенный процесс. Это положение подтверждалось многими цивилистами того

времени (Б. Б. Черепахин, А. Г. Гойхбарг, О. С. Иоффе, Ю. К. Толстой). Так, Б. Б. Черепахин неоднократно указывал на длительность этого процесса: «Движение правоотношения начинается его возникновением и заканчивается его прекращением. В этих пределах правоотношение существует и действует, причем его действие ограничивается во времени одним моментом (например, при купле-продаже за наличный расчёт), а может длиться и в течение времени (например, при договоре имущественного найма). За время действия правоотношение может претерпеть то или иное изменение в содержании или в субъектном составе, сохраняя прочие свои черты, продолжая существовать в изменённом виде» [11, с. 67].

Отдельно рассматривается в трудах отечественных цивилистов момент перехода прав. Так, О. С. Иоффе и Ю. К. Толстой пишут: «...в отношении вещей, определённых родовыми признаками, возможен только один момент перехода от отчуждателя к приобретателю права собственности – момент передачи, ибо только в этот момент происходит индивидуализация вещей. Если же индивидуализация вещи была произведена иным способом, до момента их передачи, то меняется и самый предмет договора, каковым являются теперь индивидуально-определённые вещи. В отношении же вещей, определённых индивидуальными признаками, у законодателя при установлении момента перехода права собственности существует возможность выбора: переход права собственности может быть приурочен к моменту заключения договора между отчуждателем либо к моменту передачи вещи на основе и в соответствии с заключённым договором» [7, с. 58].

Указывая на существование двух систем перехода прав собственности – традиционной, при которой право возникает в момент передачи вещи, и консенсуальной, когда право на вещь возникает в момент заключения договора, – О. С. Иоффе и Ю. К. Толстой придерживались традиционной системы: «Преимущества системы традиции очевидны. Во-первых, система традиции устанавливает единый момент перехода права собственности, независимо от того, определены ли вещи родовыми или индивидуальными признаками. Между тем система соглашения не только исключает единство в определении перехода права собственности, но и заставляет отступать от неё в тех случаях, когда это вызвано потребностями гражданского оборота» [Там же]. Авторы, верно указав на преимущества традиционной системы, тем не менее не указали, почему консенсуальная система исключает единство в определении перехода права собственности. Система соглашения более детально подходит к пониманию правопреемства и ставит момент возникновения права собственности в зависимость от объекта.

Однако уже после введения в действие Гражданского кодекса РСФСР от 1964 года позиция многих учёных в вопросе преимуществ традиционной системы над консенсуальной меняется. В частности, О. С. Иоффе и Ю. К. Толстой пишут: «Поскольку право собственности возникает у приобретателя с момента передачи вещи, если иное не установлено законом или договором, норма о моменте перехода права собственности является диспозитивной. Это значит, что по соглашению сторон или по специальному закону переход права собственности на индивидуально-определённые вещи может произойти либо до, либо после передачи вещи, а на вещи, определённые родовыми признаками, – после передачи вещи» [6, с. 8]. Пересмотр учёными своей позиции о преимуществах «традиции» над «соглашением» во многом следует из правоприменительной практики того времени. Так, из инструкции Министерства финансов СССР от 10.01.1949 № 40 следует, что «при покупке гражданами жилых домов у исполкомов местных Советов, предприятий, строек и учреждений покупатели приобретают право собственности только после погашения обязательства, выданного банку» [9].

Данный подход ранее был отражён также в трудах Е. А. Флейшица применительно к товарораспорядительным документам. Так, по мнению автора, если ст. 67 ГК РСФСР от 1922 года предусматривает, что в договоре может быть предусмотрено положение, согласно которому переход права собственности к приобретателю не связан с передачей ему товарораспорядительного документа, то можно сделать вывод, что законодатель допускает определение момента перехода права собственности по соглашению сторон [10].

Вопрос происхождения прав и способов их передачи в цивилистике двадцатого века сильно повлиял на развитие теории о правопреемстве. В начале становления советской государственности перед цивилистами ставился вопрос о теоретическом толковании национализации. Особо отметим тот факт, что данный вопрос решался не в духе построения идеальных моделей, а в рамках правового обоснования произошедшей экспроприации имущества. В теории «правопреемства» основополагающим является принцип перехода прав и обязанностей, в рамках национализации зачастую принимаемые декреты и акты советских органов исполнительной власти по-разному решали судьбу обязательств в отношении имущества. В действительности нельзя говорить о повсеместной практике отказа от обязательств перед третьими лицами в ходе национализации до декрета СНК от 4 марта 1919 г. «О ликвидации обязательств государственных предприятий» [8].

Отношение советских учёных к национализации как к способу приобретения прав собственности наиболее полно сформулировал Д. М. Генкин: «Господствующее в нашей юридической литературе мнение безоговорочно относит социалистическую национализацию к первоначальным способам приобретения права собственности. Эта точка зрения обосновывается тем, что при национализации происходит прекращение права частной собственности капиталиста и возникновение нового по своей социальной сущности права государственной социалистической собственности... При национализации вся совокупность имущественных прав частного предпринимателя переходит полностью к Советскому государству, но при переходе права преобразуется, а потому по существу является новыми правами» [2, с. 84]. Рассмотрение «социалистической национализации» в подобном ключе в дальнейшем позволило говорить о дифференциации права собственности по содержанию у различных субъектов права.

Рассматривая такие труды, как «Возникновение права собственности у покупателя при новых формах розничной торговли в советских магазинах» Б. С. Антимонова, «Правовые последствия перехода имущества

по договору купли-продажи» В. П. Грибанова, «Правовые последствия перехода имущества по договору купли-продажи в советском гражданском праве» Б. Л. Хаскельберга, можно сказать, что советская доктрина права решила для себя вопрос о правопреемстве в пользу рассмотрения его как инструмента, регулирующего переход прав в привязке к материальному миру. Во многом это произошло из-за необходимости обосновать прекращение каких-либо обязанностей по отношению к бывшей «империалистической» собственности. Так, Б. С. Антимонов, ссылаясь на различное содержание права собственности государства и гражданина, приходит к выводу, что при переходе права собственности от продавца-государства к покупателю-гражданину правопреемство в данном случае отсутствует. При такой покупке, по мнению Б. С. Антимонова, к покупателю переходит только правовое основание, а не само право собственности, так как «сама природа, самый характер права собственности государства иной, чем права собственности гражданина» [1, с. 90]. Ставя в зависимость правоотношения от субъекта, вводя неравенство последних в гражданских правоотношениях, автор приходит к выводу о необходимости рассмотрения правопреемства как окончания одного правоотношения и возникновения совершенно нового.

Некоторые авторы советского периода особо рассматривали переход прав на вещи, принадлежащие на праве оперативного управления государственным предприятиям. Так, Д. М. Генкин писал: «Если процесс производства обуславливает первоначальный способ приобретения права собственности на вновь создаваемые объекты, то процесс обращения обуславливает производный способ приобретения права собственности. Правовой формой, определяющей процесс обращения, являются различного рода сделки, направленные на перенос права собственности с одного лица на другое, а поскольку речь идёт об отношениях между государственными организациями и предприятиями – на перенос оперативного управления объектами государственной собственности. Как всякий договор, указанные сделки основываются на согласованной воле сторон: одной стороны – на перенесение права собственности и другой стороны – на его приобретение» [2, с. 120].

Кроме того, Д. М. Генкин выдвинул позицию о приобретении права собственности от несобственника вещи: «Как правило, перенести право собственности на другое лицо может лишь лицо, само обладающее правом собственности. В виде исключения право собственности приобретается от несобственника при продаже вещей, заложенных в ломбарде, не полученных своевременно из камер хранения, невостребованных железнодорожных грузов, а также приобретение вещей добросовестным приобретателем от несобственника, если эти вещи вышли из обладания собственника по его воле. Но в этих случаях имеет место не производный, а первоначальный способ приобретения права собственности» [Там же, с. 121]. Указывая на процесс приобретения вещи у несобственника как первоначальный способ приобретения вещи, автор расширяет представление о процессе правопреемства как описывающем не только производные способы приобретения права собственности.

Подводя итог, можно прийти к выводу, что советская доктрина права рассматривала правопреемство как процесс перехода прав от одного субъекта к другому, что подтверждалось положениями действовавшего в то время законодательства. Одновременно с этим субъект правоотношения начинает играть определяющую роль для обозначения начала и окончания процесса перехода прав. Это происходит из-за различий в понимании содержания права собственности у разных субъектов права. Некоторыми учёными выдвигается положение, согласно которому при определённых сделках, характеризующихся неравенством субъектов правоотношения, нельзя говорить о наличии правопреемства, лишь о переходе правовых оснований владения вещью. Содержание права собственности начинает быть зависимым от субъекта права. Отказываясь от преемственности по отношению к правовым теориям, возникшим в дореволюционной цивилистике, перед советскими учёными встаёт вопрос о правовом значении «социалистической национализации» как формы возникновения прав собственности, защищённой от требований бывших собственников. Высказывается мнение о трансформации права собственности в момент перехода прав на имущество.

Список литературы

1. Антимонов Б. С. Возникновение права собственности у покупателя при новых формах розничной торговли в советских магазинах // Ученые записки ВИНУН. М.: Госюриздат, 1959. № 9. С. 81-104.
2. Генкин Д. М. Право собственности в СССР. М.: Госюриздат, 1961. 223 с.
3. Гойхбарг А. Г. Комментарий к ГК РСФСР 1922 г. М.: Государственное издательство «Советское законодательство», 1924. 149 с.
4. Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. // Собрание узаконений РСФСР (СУ РСФСР). М., 1922. № 71. 165 с.
5. Гражданский кодекс РСФСР 1964 г. // Ведомости ВС РСФСР. М., 1964. № 24. 175 с.
6. Иоффе О. С., Толстой Ю. К. Новый гражданский кодекс РСФСР // Правоведение. М.: Изд-во ЛГУ, 1964. № 3. С. 3-21.
7. Иоффе О. С., Толстой Ю. К. Основы советского гражданского законодательства // Правоведение. М.: Изд-во ЛГУ, 1962. № 2. С. 52-65.
8. О ликвидации обязательств государственных предприятий [Электронный ресурс]: Декрет СНК от 4 марта 1919 г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
9. О порядке продажи гражданам одно- и двухэтажных жилых домов с числом комнат от 1 до 5 включительно [Электронный ресурс]: инструкция Министерства Финансов СССР от 10.01.1949 № 40. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
10. Флейшиц Е. А. Момент перехода права собственности по договору купли-продажи // Ученые записки ВИНУН. М., 1947. № 9. С. 22-32.
11. Черепахин Б. Б. Правопреемство по советскому гражданскому праву. М.: Госюриздат, 1962. 208 с.

SOVIET CIVIL LAW ABOUT LEGAL SUCCESSION INSTITUTION

Vatnikov Dmitrii Yur'evich
Peoples' Friendship University of Russia
DVatnikov@gmail.com

Legal succession institution formation process in the soviet law doctrine is studied, and the basic scientific views on the problems of the lapse of rights to belongings are considered in the article. The theoretical problems connected with the lapse of rights to belongings are singled out. Nationalization problem from the point of view of the soviet civil law is considered. The bilateral connection of legislation development and theoretical surveys is shown. Historical and comparative methods may be considered as the main methods of the research. The works of the soviet civilians B. S. Antimonov, A. G. Goikhbarg, O. S. Ioffe, B. B. Cherepakhin are among the sources analyzed by the author.

Key words and phrases: legal succession; lapse of rights to belongings; civil law; USSR; nationalization.

УДК 323.21

Политология

Статья посвящена изменениям в современной западной теории и практике государственного управления, возникшим в связи с критикой концепции нового государственного менеджмента и развитием концепции публичных ценностей. Автор делает акцент на проблеме организации прямого участия граждан в процессе формирования публичных ценностей, ценности плюрализма и развитии гражданских способностей.

Ключевые слова и фразы: государственное управление; публичные ценности; конфликт ценностей; плюрализм; гражданское участие; гражданские способности.

Волкова Анна Владимировна, к. соц. н., доцент
Санкт-Петербургский государственный университет
AV.Volkova@rambler.ru

**МЕХАНИЗМЫ И МЕТОДЫ ВНЕДРЕНИЯ МЕНЕДЖМЕНТА ПУБЛИЧНЫХ ЦЕННОСТЕЙ:
РОССИЙСКИЕ И ЗАРУБЕЖНЫЕ ПРАКТИКИ[©]**

Системный кризис государственного управления, возникший в конце XX века, был связан с несовершенством традиционных технологий и методик в системе государственного управления, с возросшей социальной динамикой общества, с ускорением темпов социальных изменений, к которым не успевали адаптироваться бюрократические структуры. Пришедший на смену традиционному управлению новый государственный менеджмент стимулировал инновационные способности государства, способности планирования и оценки эффективности, по-новому поставил проблему ответственности государства. Сегодня он все еще сохраняет свои позиции как наиболее влиятельная идеология государственного управления, как основание современных административных реформ в большинстве стран мира.

По сравнению с англосаксонскими странами, менеджерские реформы в континентальной Европе сегодня рассматриваются как «догоняющие», или «опоздавшие»: если сравнивать их результаты с теоретическими посылами нового государственного менеджмента, то оказывается, что реформы достигли лишь частичного успеха на национальном уровне в Италии и на уровне местного управления в Германии и Франции. Так, анализируя изменения в этих странах, С. Кухльман констатирует, что «у нас есть несколько неоднозначная смесь новых управленческих инструментов, ценностей и механизмов и традиционной практики» [11, p. 1128].

На неоднозначный результат менеджерских реформ в Италии, Греции, Испании и Португалии указывает и В. Кикерт. Отмечая сохранение таких типичных корпоративных характеристик административных аппаратов южно-европейских стран как «законничество, политизация и кумовство», он указывает на увеличение числа коррупционных скандалов и недостаточную эффективность системы управления [10, p. 801]. При этом не может быть никаких сомнений, что доктрина *New Public Management* изменила административный ландшафт всей континентальной Европы.

Подобные оценки справедливы и в отношении результатов российской административной реформы 2003-2010 гг., чья идеология изначально носила мозаичный характер и которая привела к неоднозначным и фрагментарным изменениям системы государственного управления.

Вслед за расцветом экономического подхода к государственному управлению уже на рубеже веков наступил период критики и разочарований: менеджерские реформы имели и серьезные негативные последствия в виде уменьшения значимости демократических ценностей, снижения уровня внутренних связей в государственных структурах, утраты преемственности и институциональных традиций. Кроме того, мировой