

Волкова Анна Владимировна

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

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.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2013/12-3/9.html](http://www.gramota.net/materials/3/2013/12-3/9.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. 43-47. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2013/12-3/](http://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](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

## 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<sup>©</sup>**

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

экономический кризис 2008-2010 гг., волна протестов, прокатившихся по арабским странам, и локальные протесты в странах Евросоюза и США вновь актуализировали проблему оторванности власти от общества, ее неспособности решить современные социальные проблемы.

Спровоцированная книгой М. Мура [13] дискуссия о соотношении государственного, публичного и частного интересов сегодня во многом определяет тон межнациональных и междисциплинарных научных дискуссий, что особенно остро воспринимается в условиях неопределенности, в период сложных политических, экономических и социальных изменений. Развивающиеся сегодня теоретические подходы к государственному управлению стремятся преодолеть недостатки как традиционного государственного управления, так и NPM, и сформулировать новые принципы определения публичных ценностей и стратегии реализации публичного управления. Суммируя и обобщая современную дискуссию по поводу публичных ценностей, следует выделить ряд наиболее значимых моментов.

Во-первых, публичная ценность как коллективный запрос соотносится с оценкой того, что создано правительством от имени общественности. Фактически у М. Мура речь шла об определении стоимости для государства публичных ценностей.

Во-вторых, публичные ценности обеспечивают консенсус по поводу прав, преимуществ и прерогатив, которые граждане должны (или не должны) иметь; это принципы, на которых должны основываться правительства и политика.

В-третьих, если ни рынок, ни государственный сектор не предоставляют гражданам возможностей, необходимых для достижения публичных ценностей, происходит ценностный кризис, определенный Б. Боземаном как «ценностный провал».

В-четвертых, публичные ценности конкурируют и конфликтуют, а консенсус, достигаемый в ходе публичной дискуссии, достаточно условен и неустойчив.

Таким образом, основными проблемами публичных ценностей являются, прежде всего, дефицит времени и средств обеспечения артикуляции и эффективной передачи основных ценностей, а также — искажения первоначального смысла ценности в процессе ее агрегирования [6]. Не идеализируя сам подход, тем не менее, нельзя не признать, что он содержит значительный потенциал, особенно в плане возвращения внимания к публичности и политическому, что прослеживается в настоящее время как в научной дискуссии западноевропейских и американских исследователей, так и в практической деятельности по совершенствованию государственного управления. «Уровень доверия и ценностей играет важнейшую роль на этапе индивидуального восприятия населением стратегии развития государства и реализации национальных конкурентных преимуществ» [1, с. 35].

Публичные ценности влияют на формирование структуры общества, но есть случаи, когда наличие принципиальных разногласий об общественных ценностях само выступает в качестве ценности и генерирует нормативный консенсус. Это относится к такой публичной ценности, как «плюрализм», которая предполагает, что несколько ценностей и ценностных ориентаций могут одновременно существовать в обществе на равных условиях. Публичная ценность плюрализма является широко распространенной в публичной политике, где почти все споры сводятся к выбору между конкурирующими ценностями.

Политика экономического развития часто провоцирует конфликты между ценностями, связанными с экономическим ростом, сохранением исторического наследия, охраной окружающей среды и справедливым налогообложением. Это особенно актуально для современного публичного пространства России, и среди множества примеров можно выделить строительство Охта-центра в Санкт-Петербурге.

Политика в отношении охраны окружающей среды может вызвать конфликты между ценностями, связанными с социальной справедливостью, экономическим ростом и безопасностью. Как практически всегда бывает в случаях с деятельностью всемирной организацией *Greenpeace*.

Сегодня уже очевидно, что политика безопасности может породить конфликт между такими ценностями, как генерирование знаний, обмен информацией, конфиденциальность, неприкосновенность частной жизни, между гражданскими свободами, правами личности и безопасностью.

Зарубежными исследователями делаются выводы о том, что для обеспечения публичной ценности политики плюрализма специалисты в области государственного управления должны быть в состоянии идентифицировать соответствующие общественные ценности (т.е. объяснять ценности и интерпретировать их взаимосвязи). Они должны обладать способностями разрешать конфликты ценностей (выбирать между конкурирующими публичными ценностями) таким образом, чтобы помочь создать общую публичную ценность и предотвратить «ценностный провал». Так, Б. Боземан предполагает, что общественные ценности могут быть определены: (1) интуитивно; (2) в ходе выборов, опросов общественного мнения и аналогичных механизмов; (3) в научной литературе [6, р. 133-141]. Но эти источники позволяют определить лишь наиболее значимые (приоритетные) ценности, но не могут дать полную картину ценностного многообразия. Существуют и иные методологии и методики разрешения ценностных конфликтов, в том числе с помощью этических кодексов [8] или сетевого управления. Однако все эти механизмы работают в организационном контексте и мало учитывают саму общественность.

Главная проблема идентификации ценностей и механизмов разрешения ценностных конфликтов состоит в том, что правительства игнорируют роль граждан в разрешении общественных споров, поэтому, по мнению Т. Набаччи, они вряд ли способны определить общественную ценность и предотвратить ценностный кризис. Таким образом, среди исследователей стран континентальной Европы в качестве одного из направлений поиска прослеживается стремление актуализировать «публичное» в связи с исследованиями публичных ценностей, т.е. исследовать и развивать потенциал прямого участия граждан для оказания помощи в определении и понимании общественных ценностей. Фактически они провозглашают движение в сторону deliberативной демократии в условиях сложности и плюральности публичного пространства. Для них

сегодня «не обращать внимание на публичное – проблематично, особенно когда речь идет об урегулировании конфликтов политик, которые почти всегда связаны с публичными спорами о ценностях» [14, р. 699]. Решение конфликтов по поводу публичных ценностей требует от современных руководителей в сфере государственного управления умения определять, понимать и выбирать среди конкурирующих публичных ценностей, и эта важная задача может быть выполнена только при активном участии общественности.

Но еще в 1927 г. Дж. Дьюи признал, что проблема участия общественности заключается в «совершенствовании методов и условий дискуссии, обсуждения и убеждения» [8, р. 265]. И несмотря на значительный теоретический и практический опыт организации общественных дискуссий и слушаний, эта проблема остается актуальной для европейских специалистов в области государственного управления.

Участие общественности, составляющее общепринятую основу демократии, сегодня сводится к косвенному участию через голосование, однако за последние несколько десятилетий требования прямого участия граждан возрастают как на местном, так и на государственном и национальном уровнях во всем мире.

В своем исследовании Т. Набатчи [14] рассматривает некоторые потенциальные направления будущих исследований с целью совершенствования методик работы с общественностью в процессе формирования публичных ценностей и разрешения ценностных конфликтов. Среди методических указаний по организации общественных слушаний в странах Евросоюза можно выделить следующие:

- Действуйте на основе ценностей.
- Используйте малые форматы обсуждений с подготовленными кураторами.
- Предоставляйте как можно больше информационных материалов.
- Используйте набор стратегий, которые минимизируют манипуляции и искажения.
- Обсуждайте проблему более одной сессии.

К. Бартелз также предполагает, что публичные встречи и публичные слушания как «продукт» взаимодействия профессионалов в области государственного управления и граждан может повысить качество предоставляемых государством услуг, принятия решений и разрешения ценностных конфликтов. И это должен быть постоянный, динамичный, развивающийся процесс в повседневной практике. Конкретно это означает, что современные исследования должны отвечать на следующие общие вопросы:

1. Как профессионалы в области публичного управления и граждане могут общаться друг с другом?
2. Как можно облегчить общение с различным контингентом граждан?
3. Какие вопросы могут решать специалисты в области публичного управления и граждане через прямое («тонкое») взаимодействие?

К. Бартелз считает такой подход эффективным способом публичной коммуникации, развивающим взаимные способности и чиновников, и граждан предъявлять претензии, влиять на решения и понимать друг друга. Он может показать ценность таких принципов как вовлеченность, эффективность и справедливость в контексте конкретных публичных дискуссий [4, р. 11-12].

Резюмируя эти исследования, можно отметить, что общественные (а не индивидуальные, «клиентские») ценности воспринимаются сегодня в качестве основы государственного управления, они определяют публичное пространство и содействуют достижению публичного блага. Как следствие – формирование общественных ценностей и предотвращение ценностных кризисов зависят от принятия трудных решений и сложных компромиссов среди разрозненных общественных ценностей. Общественность должна играть значимую роль в решении ценностных споров в публичной политике, но непосредственное участие общественности должно быть специально организовано, чтобы служить этим целям.

Современное восстановление значимости политического аспекта публичного управления как в западноевропейских странах, так и в США и Канаде наряду со старыми сюжетами (повышение политической роли исполнительных органов власти) характеризуется новыми составляющими:

- государственные дела, государственные органы и организации становятся публичными и открытыми для общественной дискуссии, а последняя выступает важным ресурсом выработки политико-управленческих решений;
- процесс политико-управленческой деятельности насыщается новыми формами и механизмами (общественная экспертиза, общественные форумы, государственно-общественные комиссии и т.д.).

Так, П. Ларсон, исследовавший конфликты ценностей публичного и частного сектора и проблемы государственной службы Канады, пришел к выводу о том, что «ценности как государственного, так и частного сектора заслуживают внимания. Мы должны определить, какие из них должны применяться и где. Нам необходимо разработать особый подход к управлению общественным благом» [12, р. 139], а соответственно, все элементы управления и подотчетности должны соответствовать публичным ценностям. П. Ларсон фактически призывает граждан своей страны к уточнению своих собственных представлений о надлежащей роли правительства, о публичных ценностях и публичном благе, что должно помочь публичным менеджерам в реформировании государственных учреждений в интересах граждан.

К. Кернаган подробно анализирует возможности новых подходов к ценностям государственной службы и делает вывод о том, что определение ключевой ценности (часто описываемой как кодекс поведения) как для государственной службы в целом, так и для отдельных общественных организаций облегчает определение ценности результатов реформ [9, р. 91].

Современных западноевропейских и американских исследователей дискуссия о публичных ценностях и методах разрешения ценностных конфликтов, в конце концов, приводит к трем основным вопросам, принципиальным с точки зрения повышения эффективности современного публичного управления.

Прежде всего, стремиться ли к компромиссу, ранжированию публичных ценностей или разделить ответственность за реализацию равнозначных публичных ценностей между отдельными институтами государственной власти и управления?

Определяя возможные действия и затраты (в том числе и финансовые) для реализации тех или иных публичных ценностей, стремиться ли в этом смысле к максимуму, или же определить минимум затрат на реализацию каждой конкретной ценности (безопасности, справедливости и т.д.) в рамках публичного управления.

И, наконец, как соотносить скорость изменения баланса ценностей и скорость реакции государственных институтов, прежде всего, государственной службы. Это имеет огромное значение, поскольку среди общемировых тенденций развития профессиональной этики государственных служащих явно прослеживается их ориентация на публичные ценности и публичное благо.

В России привлечение внимания к ценностям государственной службы позволяет выделить ряд противоречий, связанных прежде всего с содержанием профессиональных кодексов. А череда финансовых коррупционных скандалов (таких, как дело Оборонсервиса), напротив, провоцирует скепсис в отношении профессиональных кодексов (и кодекса госслужбы, в частности). Для большинства западноевропейских стран публичная дискуссия – естественная норма, необходимая и повседневная практика. Для них сегодня актуальны узкие методические вопросы («Как повысить эффективность общественных слушаний?»), в то время как для России более актуальна проблема изначальной вовлеченности граждан в публичность [3, с. 133-134]. С другой стороны, потребности и запросы со стороны российского гражданского общества зачастую опережают готовность государства идти на контакт; результатом становится то, что граждане формируют свою параллельную Интернет-реальность. Количество акторов взаимодействия стремительно увеличивается, граждане все активнее стремятся формировать политическую повестку, диалог становится более открытым и более конфликтным. На наш взгляд, особо отчетливо это проявилось в ходе электорального цикла 2011-2012 гг. В России современный процесс налаживания системы гражданских контактов с помощью средств электронной коммуникации, наряду с положительным эффектом, зачастую приводит к манипуляции общественным сознанием и имитации демократических процессов (организация «заказных» общественных слушаний).

Вместо поиска вариантов решения проблемы российское государство реализует приоритет корпоративных ценностей, стремится не к выстраиванию гражданско-ассоциативных связей (повышению политической культуры населения), а к культивированию идеи попечительства и неспособности граждан (профессиональных групп) действовать в соответствии с нормами морали. К примеру, принятию концепции реформы государственного управления, как и принятию Типового этического кодекса для госслужащих, не предшествовала широкая публичная дискуссия. Документ фактически вызревал в недрах госаппарата и был представлен гражданам практически в готовом виде.

Россия запаздывает в проведении административных реформ (в реализации принципов NPM), но в этом она не одинока. Наряду с другими западноевропейскими странами она уже включилась в дискуссию о роли публичных ценностей, и мы можем проследить отдельные элементы менеджмента публичных ценностей в публичном управлении России. Ориентация на вовлечение граждан и гуманитарные технологии [2, с. 41], развитие системы обратной связи с населением каждой государственно-политической структуры (горячие линии, многофункциональные центры), постепенное и постоянное развитие навыков межличностного общения граждан (системы горизонтальных связей) – свидетельство постепенного смещения акцентов в теории и практике государственного управления от «экономизма» к публичным ценностям.

Вклад концепции публичных ценностей в развитие публичного управления современной России, на наш взгляд, заключается в следующих значимых моментах:

- во-первых, в последовательном отстаивании ценностного подхода к политике и управлению;
- во-вторых, в продвижении идеи *гражданских способностей* и их роли в управлении;
- в-третьих, в ориентации публичного управления не на национальные, а на универсальные ценности (справедливость, соучастие, плюрализм).

Для России, как и для большинства современных стран, сегодня очевидна проблема исследований различных форм участия общественности, прежде всего в вопросах выявления и формирования публичных ценностей и в разрешении ценностных конфликтов [5]. Учитывая важность этих вопросов, само собой разумеется, что граждане должны участвовать в определении того, что представляет общественную ценность и как именно идет процесс формирования публичных ценностей. И именно гражданам принадлежит право определения, оценки и выбора между конкурирующими публичными ценностями.

#### Список литературы

1. **Ведмецкая Л. В.** Динамические способности государства и формирование национальных конкурентных преимуществ в современном мире // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013. № 6. Ч. 1. С. 34-38.
2. **Волкова А. В.** Гуманитарные технологии в публичном взаимодействии в современной России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2012. № 5 (19). Часть 2. С. 39-43.
3. **Кулакова Т. А.** Вовлечение в публичность как инновация государственного управления в России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 8. Ч. 2. С. 132-136.
4. **Bartels K.** Public Encounters: the History and Future of Face-to-Face Contact between Public Professionals and Citizens // Public Administration. 2013. 11 February. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2012.02101.x.

5. **Benington J.** Creating the Public in Order to Create Public Value? // International Journal of Public Administration. 2009. Vol. 32 (3-4). P. 232-249.
6. **Bozeman B.** Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.
7. **Callaghan M., Wood G., Payan J. M., Singh J., Svensson G.** Code of Ethics Quality: an International Comparison of Corporate Staff Support and Regulation in Australia, Canada and the United States // Business Ethics: a European Review. 2012. Vol. 21. № 1. P. 15-30.
8. **Dewey J.** The Public and Its Problems // The Later Works of John Dewey, 1925-1952. Carbondale: Southern Illinois University Press, 1988. Vol. 2 / ed. by Jo Ann Boydston. P. 238-272.
9. **Kernaghan K.** The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values // International Review of Administrative Sciences. 2000. Vol. 66. № 1.
10. **Kickert W.** Distinctiveness of Administrative Reforms in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common Characteristics of Context, Administrations and Reforms // Public Administration. 2011. Vol. 89. № 3. P. 801-818.
11. **Kuhlmann S.** New Public Management for the «Classical Continental European Administrations»: Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy // Public Administration. 2010. Vol. 88. № 4. P. 1116-1130.
12. **Larson A.** Network Dyads in Entrepreneurial Settings: a Study of Governance Exchange Relationships // Administrative Science Quarterly. 1992. № 37. P. 76-104.
13. **Moor M.** Creating Public Value: Strategic Management In Government. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1995.
14. **Nabatchi T.** Putting the «Public» Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values // Public Administration Review. 2012. Vol. 72. № 5. P. 699-708.

#### MECHANISMS AND METHODS OF PUBLIC VALUES MANAGEMENT IMPLEMENTATION: RUSSIAN AND FOREIGN PRACTICES

**Volkova Anna Vladimirovna**, Ph. D. in Sociology, Associate Professor  
*Saint Petersburg State University*  
*AV.Volkova@rambler.ru*

The article is devoted to the changes in the modern western theory and practice of state administration that have arisen in connection with the criticism of the new public management conception and the development of state values conception. The author emphasizes the problem of the organization of citizens' direct participation in the process of public values formation, the value of pluralism and the development of civil capabilities.

*Key words and phrases:* state administration; public values; conflict of values; pluralism; civil participation; civil capabilities.

УДК 781.5

#### Искусствоведение

*Статья посвящена вопросу стилистической дифференциации немецких многоголосных песен эпохи Возрождения. Автор опирается на типологию песен по наполнению тенора: *Volksliedweise* и *Hofweise*. Актуальность статьи обусловлена тем, что светская полифоническая *Lied*, в отличие от иных европейских вокальных жанров Ренессанса, впервые в отечественном музыкознании становится объектом специального рассмотрения. Автором ставится задача выявления типологических качеств поэтики песенных текстов, основанных на *Volksliedweise*.*

*Ключевые слова и фразы:* Германия; эпоха Возрождения; полифоническая песня; первоисточник *Volksliedweise*; поэтика песенных текстов; поэтический мотив; шванк.

**Герасимчук Оксана Дмитриевна**

*Новосибирская государственная консерватория (академия) имени М. И. Глинки*  
*oxi182@mail.ru*

#### ЧЕРТЫ ПОЭТИКИ *VOLKSLIEDWEISE*®

Внутренняя дифференциация светской многоголосной песенной культуры Германии XV-XVI веков имеет определенные особенности, прежде всего, ввиду отсутствия каких-либо явных жанровых параметров, единых подходов к видовому структурированию всего массива песен. В других европейских песенных культурах эпохи Возрождения конкретизация жанровых разновидностей чаще связана с содержанием вербального текста (например, бержеретта, фроттола, страмботто), реже – с формой песни (например, ода, капитоло). В немецкой культуре такие номинации не сложились.

При этом исторически сформировались обозначения, не несущие никакого уточнения в содержательном или композиционном планах, – обозначения, которые можно, скорее, отнести к области макрожанровых и к которым, наряду с, например, шансон и канцоной, относится *Lied*. Иные возможные обозначения немецкой полифонической песни, потенциально уходящие вглубь народной или инациональной культуры, оказались неактуальными. При этом основным фактором, выполнявшим для авторов и аудитории