УДК 323.2:316.752:352

Слатинов В.Б.,
Меркулова К.Г.

Публичные ценности в структуре идеологии местного сообщества: проблемы формирования и идентификации[1]

В статье рассматривается роль публичных ценностей в формировании и реализации идеологии местных сообществ. Выявлено, что наличие идеологии местного сообщества имеет существенное значение для формирования солидарного взаимодействия граждан, воспитания местного патриотизма и консолидации усилий для решения общих дел. Отмечается принципиальная значимость публичных ценностей в муниципальном управлении. Формулируются подходы к организации механизма выявления и реализации публичных ценностей на уровне местного сообщества. Установлено, что «ценностный поворот» в публичном управлении связан с переосмыслением значения системы отношений государственных и негосударственных структур с точки зрения реализации публичных ценностей и интересов. Показано, что ориентация на публичные ценности в современных системах управления власти возникла как обостренная реакция на менеджеризацию государственного и муниципального управления, гипертрофию экономического подхода в них.

Отмечается, что «аксиологический разворот» заметно преобразует всю современную систему публичного управления, проявляясь на различных ее уровнях в виде формирующихся механизмов выявления, артикуляции и реализации публичных ценностей. Предлагается набор принципов и правил для осуществления успешной деятельности органов муниципальной власти по выявлению, формулированию и реализации публичных ценностей. Выявлено, что публичные ценности, интегрированные в идеологию местного сообщества, можно рассматривать как часть его культуры. В работе творчески использована культурная концепция Э. Шейна для операционализации концепта «культура местного сообщества». Охарактеризована мобилизующая значимость публичных ценностей, интегрированных в идеологию местного сообщества, проявляющаяся в подключении к решению муниципальных проблем многочисленных действующих в рамках муниципалитета субъектов на основе осознания важности «занятия публичными делами». Для органов местного самоуправления предложена базовая стратегия действий, имеющая основной целью утвердить «занятие публичными делами» как одобряемую модель поведения граждан, гражданских ассоциаций и хозяйствующих субъектов.

Ключевые слова: публичные ценности, местное самоуправление, идеология, власть.

Трансформация системы местного самоуправления в России актуализировала проблему поиска идеологических конструктов, выполняющих функции социальной интеграции и идентификации, а также мобилизации местных сообществ. Наличие идеологии местного сообщества имеет существенное значение для формирования солидарного взаимодействия граждан, воспитания местного патриотизма и консолидации усилий для решения общих дел, то есть факторов, лежащих в основе успешного функционирования поселенческого самоуправления. В этом смысле справедливым является понимание идеологии как своеобразного инструмента, играющего важную роль в осуществлении публичного управления.[2] Признание возрастающего социально-

го и управленческого значения идеологии местных сообществ связано с кардинальной трансформацией теории публичного управления, где в последние годы наметился своего рода «аксиологический поворот».

Указанный разворот в теории и практике публичного управления выражается в переосмыслении значения системы отношений государственных и негосударственных структур с точки зрения реализации публичных ценностей и интересов. Ориентация на публичные ценности, возникшая как обостренная реакция на менеджеризацию государственного и муниципального управления, то есть гипертрофию экономического подхода в них, заметно преобразует всю современную систему публичного управления.

Реформы под флагом публичного менеджмента, стартовавшие на Западе в конце 1970-х – начале 1980-х годов, получившие новый импульс в 1990-е с их культом «дерегулирования» и имплантируемые в переходные экономики и системы публичного управления, включая российскую, способствовали решению ряда задач, связанных с повышением эффективности государственного и муниципального управления и качества публичных услуг, а также с экономией публичных финансов. Однако они сопровождаются последствиями, негативно сказывающимися на общественном характере и предназначении публичного управления. Растет политическая роль исполнительных органов в ущерб социальному и территориальному представительству, происходит «экономизация» отношений публичных служб с гражданами, где в качестве ценностей утверждается вульгарно понимаемая «эффективность» как механическое снижение затрат и экономия публичных финансов при одновременном игнорировании социально чувствительных аспектов осуществления публичных функций и оказания публичных услуг. В определенной мере в «новом государственном менеджменте» «подрывается сама ценность публичных услуг»[3]. Действуя в менеджеристской парадигме, публичная власть стимулирует отношение гражданина к себе как клиента к простому провайдеру услуги, из которой исключается ее социальная ценность. С другой стороны, для публичной власти в качестве приоритетных выдвигаются соображения снижения затрат, обеспечения формальных показателей, включая «удовлетворенность», которая не охватывает всего многообразия состояний публичной сферы, а также потребностей, интересов и запросов человека в ней. В данном формате обостряются проблемы справедливости, доверия, легитимности, участия. Иначе говоря, происходит утрата публичными услугами ценности публичного блага, имеющего в качестве своего основания сложный набор социальных ориентаций и устремлений.

Концептуальный разворот в теории публичного управления как реакция на издержки «менеджеризации» и «дерегулирования» касается как реабилитации идеи «сильного государства» и концепции развития «государственных способностей» и «состоятельности», так и признания непреходящей роли ценностного фактора в государственном и муниципальном управлении. В целом концептуальные изменения в публичном управлении прошли следующие стадии, в рамках которых выдвигались соответствующие ключевые приоритеты: рациональность и верховенство нормы (бюрократия) – эффективность (менеджеризм) – справедливость, прозрачность и участие (сетевой подход и менеджмент публичных ценностей). В рамках российской «догоняющей модернизации» продолжает складываться симбиотический подход к реформированию публичного управления, основанный как на институциональных заимствованиях, так и на инновациях, адекватных собственной культуре и историческим традициям[4].

Чтобы понять, каким образом формируются и реализуются публичные ценности в муниципальном управлении, следует обратиться к существующим типологиям публичных ценностей и определить условия и факторы их выявления и идентификации. Под публичной ценностью понимается результат коллективного запроса граждан, содержащий их значимые предпочтения, которые оформляются и поддерживаются в ходе публичного обсуждения в рамках открытого процесса взаимодействия между ними и органами государственной и муниципальной власти[5]. Данная трактовка ак-

тивно вошла сегодня в теорию публичного управления и стала определять ориентацию органов публичной власти на коллективное мнение граждан и механизмы его артикуляции. Принципиальным моментом здесь является то, что в формировании и идентификации публичной ценности участвуют и органы власти как акторы данного процесса, и население, однако публичной ценностью может считаться только та, что сформирована в результате открытого диалогового взаимодействия властных акторов с гражданами, их ассоциациями и хозяйствующими субъектами. Успешная деятельность органов муниципальной власти по выявлению, формулированию и реализации публичных ценностей (менеджмент публичных ценностей) подчинена следующим правилам:

– стратегическое планирование и методы управления в муниципалитете должны быть направлены на генерирование публичных ценностей;

– публичная ценность не сводится к понятию «публичной услуги»;

– публичные ценности должны одобряться как властными акторами, так и широкой общественностью, а также представителями хозяйствующих субъектов, действующих на территории муниципалитета;

– выявление, формулирование и реализация публичных ценностей должны быть увязаны с наличием необходимых ресурсов;

– реализация публичных ценностей является предметом общественного контроля и подотчетности муниципальных органов власти.

Публичные ценности, интегрированные в идеологию местного сообщества, можно рассматривать как часть его культуры. Подход Э. Шейна позволяет операционализировать данную модель[6], ввести ее элементы в анализ реальной ситуации, существующей в конкретном муниципальном образовании для последующей реализации и оценки политики, проводимой в интересах местного сообщества с учетом исторических традиций и опыта предшествующих поколений[7].

Из четырех выделенных Э. Шейном уровней культуры – артефакты, возможности, ценности и базовые предположения – наиболее важным нам представляется уровень ценностей. В базовых предположениях воплощаются наиболее общие ориентиры, недостаточно ярко и отчетливо отражающие специфику данного муниципалитета (представления о взаимоотношениях с окружающей средой, о повседневной жизни, о природе человека и взаимоотношениях между людьми). Артефакты являются внешней оболочкой этих представлений. Возможности очерчивают границы допустимой деятельности и поведения, давая возможность устанавливать правила и распределять ресурсы. Именно ценности, одобренные в ходе диалога основных субъектов местного сообщества, составляют тот комплекс ориентиров, с помощью которого можно создать основание не просто для выработки стратегии и тактики развития муниципального образования, но и консолидировать местное сообщество для совместной деятельности в их рамках.

Мобилизующая значимость публичных ценностей, интегрированных в идеологию местного сообщества, проявляется в подключении к решению муниципальных проблем многочисленных действующих в рамках муниципалитета субъектов на основе осознания важности «занятия публичными делами»[8]. Консолидирующая роль органов публичной власти в этой плоскости состоит в том, чтобы с учетом выявленных и сформулированных публичных ценностей утвердить «занятие публичными делами» как одобряемую модель поведения граждан, гражданских ассоциаций и хозяйствующих субъектов. Для последних стратегия публичных дел и формирование корпоративной публичной политики становятся существенным элементом взаимодействия с внешней средой, получения устойчивых конкурентных преимуществ. В современных практиках передовых компаний «занятие публичными делами», в том числе на местном уровне, становится существенным элементом корпоративной стратегии, включающей в себя: (1) влияние публичных дел на результативность фирмы; (2) создание «публичного капитала фирмы»; (3) влияние на принятие публичных решений и получение дополнительных ресурсов, в частности корпоративной репутации и благоприятного отношения к хозяйственной деятельности со стороны местного сообщества, в том числе органов муниципальной власти.

Выявление, формулирование и использование публичных ценностей в муниципальном управлении сегодня можно рассматривать как важный культурно-идеологический ресурс, обеспечивающий эффективную интеграцию и интенсивное развитие местного сообщества.

[1] **Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта РГНФ № 14-12-46006 «Эволюция систем управления городами Курского края в условиях постсоветской социально-экономической трансформации».**

[2] См.: Харченко К.В. Концепция формирования идеологии местного сообщества // Формирование патриотизма в молодежной среде. Сборник статей и методических разработок. Под ред. Т. Бочаровой, К. Харченко, Г. Зеленской. – Белгород, 2010. – С. 14.

[3] См.: Сморгунов Л.В. В чем смысл аксиологического поворота в публичном управлении? // Материалы международного семинара «Публичные ценности в политико-административной культуре: российский и международный контекст». Санкт-Петербург, 21–22 июня 2013 года // Демократия и управление. Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии. 2013. № 1. С. 49–50.

[4] См.: Слатинов В.Б. Реформирование государственной гражданской службы в постсоветской России: институциональные аспекты. Монография. – Орел: Издательство «Образование и общество», 2011. – С. 74–76.

[5] См.: Волкова А.В. Публичные ценности и система государственного управления в России. – СПб., 2013. – С. 33.

[6] См.: Шейн Э. Организационная культура и лидерство. – СПб., 2002.

[7] См.: Чистякова С.В. Влияние гражданской культуры на политический процесс на региональном уровне (на материале Воронежской области) // Среднерусский вестник общественных наук. 2011. № 1. С. 132-133.

[8] См.: Сморгунов Л.В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. – СПб., 2012. – С. 42-43.

References

1. Harchenko K.V. Koncepcija formirovanija ideologii mestnogo soobshhestva (The concept of formation of the ideology of the local community) Formirovanie patriotizma v molodezhnoj srede. Sbornik statej i metodicheskih razrabotok, Pod red. T. Bocharovoj, K. Harchenko, G. Zelenskoj, Belgorod, 2010, p. 14.

2. Smorgunov L.V. V chem smysl aksiologicheskogo povorota v publichnom upravlenii? (What is the meaning of axiological turn in public administration?), Materialy mezhdunarodnogo seminara «Publichnye cennosti v politiko-administrativnoj kul'ture: rossijskij i mezhdunarodnyj kontekst», Sankt-Peterburg, 21–22 ijunja 2013, Demokratija i upravlenie. Informacionnyj bjulleten' issledovatel'skogo komiteta RAPN po sravnitel'noj politologii, 2013, № 1, p.p. 49–50.

3. Slatinov V.B. Reformirovanie gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby v postsovetskoj Rossii: institucional'nye aspekty. Monografija (Reforming the civil service in the post-Soviet Russia: institutional aspects. Monograph), Orel: Izdatel'stvo «Obrazovanie i obshhestvo», 2011, p.p. 74–76.

4. Volkova A.V. Publichnye cennosti i sistema gosudarstvennogo upravlenija v Rossii (Public values and the system of government in Russia), SPb., 2013, p.p. 33.

5. Shejn Je. Organizacionnaja kul'tura i liderstvo (Organizational culture and leadership), SPb., 2002.

6. Chistjakova S.V. Vlijanie grazhdanskoj kul'tury na politicheskij process na regional'nom urovne (na materiale Voronezhskoj oblasti) (The impact of civic culture on the political process at the regional level (based on the Voronezh region)) Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk, 2011, № 1, p.p. 132-133.

7. Smorgunov L.V. v poiskah upravljaemosti: koncepcii i transformacii gosudarstvennogo upravlenija v XXI veke (In search of controllability: the concept and transformation of public administration in the XXI century), SPb., 2012, p.p. 42-43.