

УДК 330.59:005.1(470)

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЙ ПОДХОД К ФОРМИРОВАНИЮ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССАМИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ*О. В. Глушакова***INTERDISCIPLINARY APPROACH TO THE FORMATION OF THE NATIONAL SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE PROCESSES OF ENSURING QUALITY OF LIFE***O. V. Glushakova*

В условиях перехода мирового сообщества к устойчивому развитию нарастание в России проблем экономического, экологического и социального характера требует поиска принципиально новых подходов к формированию национальной системы публичного управления процессами обеспечения качества жизни как наиболее значимого фактора в обеспечении национальной безопасности. Содержательный анализ существующих методологических и теоретических подходов к публичному управлению научных школ корпоратизма, неокорпоратизма, институционализма, неинституционализма, общественного выбора, а так же когнитивного и сетевого подходов показал, что внимание ученых в основном сконцентрировано на частных аспектах публичного управления. Многообразие существующих подходов, решаемых ими задач, а так же специфика выбранного объекта исследования, в качестве которого выступает система публичного управления процессами обеспечения качества жизни в социально-экономических системах, требуют выработки методологического подхода на междисциплинарной основе к формированию принципиально новой по своему качественному содержанию национальной системы публичного управления.

Предмет исследования – методологические и теоретические подходы к публичному управлению научных школ корпоратизма, неокорпоратизма, институционализма, неинституционализма, общественного выбора, а так же когнитивного и сетевого подходов к публичному управлению.

Цель исследования – развитие методологических подходов к формированию национальной системы публичного управления процессами обеспечения качества жизни.

Исследование опирается на системный, субъектно-объектный, институциональный, эволюционный и другие методологические подходы, что обусловлено необходимостью рассмотрения публичного управления процессами обеспечения качества жизни в социально-экономических системах как сложного феномена и как единого целого.

Результатом исследования является обоснование методологического подхода на междисциплинарной основе, интегрирующего в себе экономический, социологический, антропологический, экологический, биосфероцентрический и политико-правовой подходы на различных уровнях иерархии системы публичного управления, что определяется структурной сложностью (многоаспектностью, многоуровневостью) категории качества жизни.

Полученные результаты могут быть использованы органами власти и управления всех уровней в процессе модернизации существующей системы публичного управления процессами обеспечения качества жизни, формировании ее принципов, стратегических целей и задач.

In the conditions of transition of the world community to a sustainable development, the increase of problems of economic, ecological and social character in Russia demands finding essentially new approaches to formation of national system of public management of the processes of ensuring quality of life as the most significant factor in ensuring national security. The substantial analysis of the existing methodological and theoretical approaches to public management in the corporatism, neocorporatism, institutionalism, neoinstitutionalism, and public choicesciences schools and that of cognitive and network approaches showed that the attention of scientists is generally concentrated on private aspects of public management. The variety of the existing approaches and the tasks solved by them and as specifics of the chosen object of research (the system of public management as processes of ensuring quality of life in socio-economic systems) demands elaboration of a methodological approach to formation of an essentially new national system of public management on an interdisciplinary basis.

The research bases on the system, subject and object, institutional, evolutionary and other methodological approaches, which is explained by the need of considering public management of processes of ensuring quality of life in the social and economic systems as a complex yet single phenomenon.

The result of the research is the substantiation for the methodological approach on the interdisciplinary basis, integrating in itself economic, sociological, anthropological, ecological, biosphere-centred and political and legal approaches at various levels of hierarchy of the system of public management, which is determined by the structural complexity of the category of quality of life.

The received results can be used by authorities and management bodies of all levels in the course of modernization of the existing system of public management for processes of ensuring quality of life, for the formation of its principles, strategic objectives and tasks.

Ключевые слова: публичное управление, процессы обеспечения качества жизни, социально-экономическая система, междисциплинарный подход.

Keywords: public administration, processes of ensuring quality of life, socio-economic system, interdisciplinary approach.

Преобладание в конце XX в. в мировом сообществе идеи устойчивого развития было обусловлено нарастанием проблем экономического, экологического и социального характера. Особенно ярко эти проблемы проявились в странах с переходными экономиками. Поляризация доходов населения, рост масштабов бедности, голод на фоне чрезмерной концентрации капиталов в одних странах при его остром дефиците в других, природные и техногенные катастрофы, нарушение климатического баланса и др. – обозначенные и многие другие проблемы потребовали от мирового сообщества осмысления результатов человеческой деятельности, оценки ее возможных негативных последствий и выработки мер, направленных на обеспечение сбалансированности экономических, экологических и социальных процессов в целях сохранения окружающей среды, обеспечения высокого качества жизни сегодняшних и будущих поколений.

В России указанные проблемы проявляются в контексте ее культурно-исторических, политических, природно-климатических, социально-экономических, экологических и др. особенностей развития.

Сегодня публичное управление в России по своему внутреннему содержанию, используемым формам и методам во многом схоже с управлением в эпоху административно-командной системы и не соответствует критериям публичного управления, принятым в странах с высоким уровнем социального и экономического развития.

Обозначенные проблемы определяют необходимость обоснования методологического подхода к формированию принципиально новой по своему содержанию национальной системы публичного управления в условиях перехода социально-экономической системы России к устойчивому развитию, что определяет необходимость проведения анализа и обобщения существующих методологических и теоретических подходов к публичному управлению крупных зарубежных научных школ, которые получили развитие и в нашей стране (с учетом особенностей и специфики российских реалий).

К их числу, прежде всего, относится школа «общественного выбора» (Publicchoice) – представители Г. Таллок, Дж. М. Бьюкенен, Э. Даунс, В. Нискейнен, К. Эрроу, Р. М. Нуреев, В. В. Чекмарев, Л. Р. Орлов и др. В теории общественного выбора объектом анализа является процесс принятия правительственных решений. Теория общественного выбора ставит перед собой задачу соотносить поведение людей в государственном секторе, то есть поведение людей, выступающих в роли избирателей, лидеров, или членов политических партий, бюрократов (все это «роли общественного выбора») с совокупностью результатов, которые, как отмечает Дж. М. Бьюкенен, мы наблюдаем, или могли бы наблюдать [1].

В основу теории общественного выбора положены три базовых методологических принципа:

1) методологический индивидуализм;

2) концепция экономического человека;

3) политика как обмен.

Методологический индивидуализм рассматривает индивида как выбирающую и действующую личность, а не как органическую единицу (партию, область страны, народ), поведение которого в политике объясняется с точки зрения рационального экономического поведения. Р. М. Нуреев отмечает, что согласно теории общественного выбора, политики поддерживают, прежде всего, те программы, которые способствуют росту их престижа и повышают шансы одержать победу на очередных выборах [2, с. 9].

Теория общественного выбора использует модели экономической теории, которые базируются на предположении о том, что люди стремятся к максимизации своей полезности и что их собственное узко определяемое экономическое благополучие является важной компонентой этой полезности [1]. Именно поэтому один из методологических принципов теории общественного выбора – homo-economicus – человек экономический. Все – от избирателей до президента руководствуются в своей деятельности в первую очередь экономическим принципом, то есть сравнивают предельные выгоды и предельные издержки [2, с. 9].

Политику сторонники теории общественного выбора рассматривают как обмен, в основе которого – концептуальный договор, согласно которому устанавливается конституционный порядок, предшествующий любому значимому экономическому взаимодействию. Политика, – отмечает Дж. Бьюкенен, – есть сложная система обмена между индивидами, в которой последние коллективно стремятся к достижению своих частных целей, так как не могут реализовать их путем обычного рыночного обмена [3, с. 23]. Теория общественного выбора определяет цель государства как заботу об общественных интересах. Что касается людей, действующих в политической сфере, то они преследуют свои личные интересы, ибо «...нет никакой непроходимой грани между политикой и бизнесом» [2, с. 10].

Теория общественного выбора развивалась в рамках нескольких направлений: экономическая теория конституций (Т. Гобс, Ш. Монтескье, Дж. Локк и др.), поднимающая вопросы о том, как можно ограничить деятельность правительства; теория постконституциональной политики (Дж. Бьюкенен и др.), изучающая проблему примирения разных индивидуальных предпочтений с достижением общих для всех результатов; теория правил голосования (Д. Блек, К. Дж. Эрроу); теория представительства и конкуренции на выборах; теория бюрократии, область интересов которой – поведение лиц, поставляющих товары и услуги от имени государства (Дж. Бьюкенен, М. Крозье, Э. Даунс). Представители теории общественного выбора критиковали бюрократию и предлагали контролировать ее поведение через выборные органы, судебную систему и прямое участие граждан в управлении, что является одной из ее основных заслуг.

Несмотря на важную роль в развитии науки публичного управления, теория общественного выбора содержит в себе ряд противоречий. Прежде всего, теория не учитывает ментальных особенностей поведения индивида в процессе принятия политических решений, которые сложились под воздействием культурных и исторических традиций. Во-вторых, теория не учитывает влияние институциональной среды на политические предпочтения индивида. В-третьих, базируясь исключительно на положениях о рациональном поведении, теория не рассматривает ответственность отдельных акторов за результаты своей деятельности перед обществом, что противоречит концепции устойчивого социо-эколого-экономического развития социально-экономических систем.

Глобализация социально-экономических отношений сопровождается активным ростом корпораций. В этих условиях, как отмечает А. Б. Максудов, роль власти, особенно если общество стремится к открытому гражданскому состоянию, при котором далеко не последнюю роль играют свободно ориентированные и организованные группы интересов (корпоративные интересы), в том и состоит, чтобы использовать все политические механизмы в целях создания оптимальных условий для развития наиболее приоритетных направлений собственного производства в условиях глубоко дифференцированного мирового рынка товаров и услуг» [4]. В этой связи особый интерес экономистов, политологов, социологов представляют такие модели отношений, как «корпоративный интерес и социальное движение», «корпоративный интерес и государство», «корпоративный интерес и власть», «корпоративный интерес и политические партии».

Термин «корпорация» в разных странах имеет неоднозначное толкование. Наибольшую емкость он приобрел в США, где под корпорацией понимают «любое юридическое лицо, организацию как целое, участника гражданского и торгового оборота» [5, с. 634]. В Японии корпорация определяется в более узком контексте – как организованный интерес в сфере бизнеса.

Корпоратизм как научное направление зародился в конце XVIII в. Уже тогда у ученых вызвали интерес такие вопросы, как модернизация общества, принципы урегулирования межсословных отношений (Ф. Шленгель, А. Мюллер и др.). Современная теория корпоратизма сформировалась в 70-е гг. XX в. (Ф. Шмиттер, У. фон Алеманн, Р. Хайнце и др.). По мнению Ф. Шмиттера корпоратизм изучает способы взаимодействия государства и социально-профессиональных групп (представительства интересов), монополюльно связанных с отраслями экономики и производством, с помощью которого государство (правительство) устраняет подавляющее количество проблем управления конкретной отраслью [6, р. 112].

А. Кауссон рассматривает проблематику корпоратизма на трех уровнях: на микротехнологическом уровне – как корпоративную стратегию отдельной фирмы и корпорации; на мезоуровне – как политическую и экономическую стратегию межотраслевых объединений; на макроуровне – как собственно поли-

тическую («властную») стратегию на уровне формулирования государственных интересов [7].

Хольтман определяет корпоратизм как сплетение общественных организаций в политике в форме... «симбиотической» связи государственных органов и заинтересованных групп, которая единственно и делает возможными политические решения как таковые» [8, с. 306]. О корпоратизме он говорит как о наиболее общем определении, охватывающем все исторические формы и варианты корпоративных технологий власти (цит. по: [4]).

По мнению Г. Лембруха, А. Шонфильда, корпоратизм возникает только в высокоразвитых капиталистических странах, где имеет место государственное регулирование экономики, где централизованные организации рабочих и предпринимателей наравне с государством участвуют в выработке национальной экономической стратегии [9; 12].

В начале 80-х годов зарождается новое направление – неокорпоратизм, о котором Алеман писал как о новой концепции, которая смогла бы лучше улавливать процесс развития общества, нежели чем внедрившиеся понятия плюрализма или постиндустриального общества, неуправляемости или позднего капитализма [10, с. 7 – 8].

Если сторонников корпоратизма в большей степени интересовали проблемы социально-экономического взаимодействия власти и бизнеса, то неокорпоратизм приобретает политологическое измерение, основной круг проблем которого был сформулирован Ф. Шмиттером в сборнике *Trends towards corporatist intermediation* [11]: соотношение корпоратизма и демократии; рассмотрение оппозиции корпоратизм-парламентаризм; институализация корпоратизма; определение типа политического режима в корпоративных странах.

Х. Фельцков определяет неокорпоратизм как либеральный корпоратизм, который обозначает включение организованных интересов в политику и их доленое участие при формировании и принятии политических решений» (цит. по: [4]).

К сущностным характеристикам либерального корпоратизма Г. Лембрух относит «высокий уровень институциональной интеграции конфликтующих групп» и «высокую степень кооперации между самими этими группами в выработке государственной политики» [12, р. 67].

В России сегодня участие общества в принятии политических решений и управлении государством все еще остается минимальным, возникло такое явление как корпоративно-олигархическая организация политической власти [13].

Теоретическая ценность положений корпоратизма и неокорпоратизма в процессе обоснования методологического подхода к формированию национальной системы публичного управления процессами обеспечения качества жизни состоит в том, что реальная практика публичного управления, в особенности в социально-экономических системах переходного типа объективно нуждается в формировании новых концепций, которые позволили бы поднять на качественно новый уровень взаимодействие государства и гра-

жданского общества на всех уровнях управления – государственном, региональном, муниципальном. Социально-экономической система России – система транзитивного типа. Переходный период от авторитарного режима к демократическому обществу еще не завершён. Становление нового типа общественных и политических отношений, переход социально-экономической системы России к устойчивому развитию требуют разработки принципиально новой концепции публичного управления, способной обеспечить сбалансированность экономических, экологических и социальных процессов и высокое качество жизни российского общества в целом и каждого человека в отдельности.

Развитие институциональных направлений отличается большим разнообразием. Изначально институты рассматривались как комплексы правил и норм (Т. Веблен, У. Митчел, Дж. Коммонс, Дж. Бернард, Л. Томпсон). В процессе развития институционализма расширялся и инструментарий исследования. Наряду с экономическими методами исследования использовался социологический, правовой, политологический, бихевиористский инструментарий. В результате сформировались новые направления институционализма:

1) современная теория частной собственности и институциональный механизм ее защиты (М. Скаржинский, Р. Нуреев, В. Тамбовцев, Е. Ясин и др.);

2) теория взаимосвязи формальных и неформальных институтов (Г. Клейнер, И. В. Ситнова, А. Радыгин, М. В. Курбатова, С. Н. Левин);

3) теория институциональных ловушек и коррупционного поведения (В. Полтерович, А. Радыгин, В. Радаев);

4) теория институционально-переходной экономики (Л. Абалкин, П. А. Дэвид, Б. В. Артур, Е. Ясин, Р. Капелюшников, В. А. Носков, Н. О. Михаленок, О. В. Носова и др.);

5) теория социального контроля над экономикой и подчинение ее общественным интересам (Дж. Гобсон, Т. Веблен, У. Митчелл, Дж. М. Кларк, Дж. Гэлбрейт, Г. Мюрдаль, Р. Коуз, Р. Хейлбронер и др.).

Важную роль в обосновании методологического подхода к формированию национальной системы публичного управления процессами обеспечения качества жизни в контексте устойчивого развития играет выявление причин институциональных изменений с учетом транзитивности социально-экономической системы России.

Анализ и обобщение научных публикаций позволили автору выделить следующие обоснования причин институциональных изменений:

1. Институциональные изменения возникают по причине технологических сдвигов в производстве. Под влиянием технологического изменения определенная группа экономических субъектов, непосредственно вовлеченных в процесс разработки и внедрения изобретения, получает распределительные преимущества в новой системе действующих правил [14]. Не отрицая роли технологических сдвигов в изменении институтов, В. А. Носков и Н. О. Михаленок подчеркивают, что новые технологии являются причиной изменения социальных взаимодействий в обществе [15].

2. Причиной институциональных изменений является деятельность политиков, продвигающих как свои собственные интересы, так и интересы элиты общества [16; 17].

3. Институциональные изменения происходят в результате заинтересованности бюрократических структур в определенных изменениях таким образом, чтобы они наилучшим образом отвечали интересам бюрократических структур [18; 19].

4. Институциональные изменения возникают вследствие заинтересованности определенных групп в перераспределении имеющихся ограниченных ресурсов в свою пользу, стремясь это сделать не только собственно экономическими способами, но и правовыми, то есть законодательно закрепить порядок перераспределения потока доходов в свою пользу [20].

5. Причина институциональных изменений – смена предпочтений у значительной части общества, которая инициирует изменения вследствие невозможности дальнейшего воспроизводства институтов, от которых общество желает и может отказаться [21].

6. В основе институциональных изменений – приращение знаний. Именно знания оказывают существенное давление на цены, на предпочтения, следовательно, на заинтересованность изменить существующие способы распределения доходов [22].

В условиях глобализации и перехода мирового сообщества к устойчивому развитию роль государства в обеспечении контроля над экономическими, социальными и особенно экологическими процессами и их сбалансированностью многократно возрастает. Экологическую проблему Р. Хейлбронер обозначил как самую опасную и трудную проблему, с которой когда-либо сталкивалось человечество [23].

Сложившийся низкий уровень эффективности публичного управления социо-эколого-экономическими процессами в социально-экономических системах (государство, регионы, муниципальные образования) требует соответствующих институциональных преобразований на всех уровнях публичного управления, которые подразумевают не только создание законодательно-правовой среды в области качества жизни, но и эффективных инструментов контроля за соблюдением *формальных институциональных правил всеми участниками социо-эколого-экономических отношений*. Важная роль в данном вопросе принадлежит правовому регулированию экономического, экологического и социального развития социально-экономических систем (государство, регионы, муниципальные образования), формированию институциональной среды, стимулирующей создание чистых технологий и их использование в процессе производства материальных благ.

Одним из базовых понятий когнитивистских теорий является когнитивная структура личности (совокупность знаний, убеждений, установок, мнений индивида). Изначально в качестве субъекта познания рассматривался исключительно индивид с точки зрения соответствия его когнитивной структуры окружающей действительности – ее возникновения и разрушения (Ф. Хайдер [24], Т. Ньюком [25], Л. Фестингер [26], Ч. Осгуд, П. Танненбаум [27]). Однако противоречивость данного подхода состояла в том, что

сложный, многогранный окружающий мир не может быть познан только одним индивидом. В дальнейшем спектр рассматриваемых объектов был расширен – другие люди, социальные явления, социальный мир в целом. Одной из центральных идей в исследованиях становится идея коммуникации, как обязательной составляющей процесса социального познания. В результате усиления социальной направленности при анализе когнитивных процессов акцент переносится на такие детерминанты, как роль социального консенсуса и влияние ценностей. Идея социального консенсуса, разработанная А. Тэшфелом [28], означает признание того, что нацеленность на определенную информацию зависит не только от индивидуального опыта, способностей, когнитивного стиля воспринимающего, но и от принятых образцов толкования социальных явлений в той или иной культуре, в том или ином типе общества или какой-либо его части.

Основное содержание публичного управления процессами обеспечения качества жизни определяется как системой представлений и нравственных ценностей самих субъектов управления, так и системой нравственных ценностей и представлений объектов управления, поскольку акторами социо-эколого-экономических процессов являются именно индивиды. Поэтому главной задачей в обеспечении эффективного публичного управления с позиции когнитивного подхода является изучение структуры этих представлений и нравственных ценностей и ее изменение.

Когнитивный подход к принятию управленческих решений в сфере публичного управления оперирует такими понятиями, как «когнитивный диссонанс», «управленческая парадигма» и др. и объясняет содержание процесса управления с учетом той системы представлений, которая сформирована у субъектов публичного управления. Актуализация когнитивного подхода обусловлена необходимостью учета личностных представлений субъектов и объектов публичного управления об окружающей действительности, а также с точки зрения продуцирования новых моделей управленческих коммуникаций в процессе управления экономическими, экологическими и социальными процессами на государственном и муниципальном уровнях. При этом важное значение с позиции когнитивного подхода приобретает формирование парадигмы публичного управления процессами обеспечения качества жизни.

Сторонники «когнитивного подхода» в сфере управления – Л. Фестингер, Р. Аксельрод, Ф. Робертс, И. В. Прангишвили, З. К. Авдеева, С. В. Коврига, Д. И. Макаренко и др. Трудности в объяснении ряда поведенческих явлений побудили представителей многих научных направлений и школ ввести в свои объяснительные схемы некоторые промежуточные переменные, такие как «ментальность», «сознание», «личностный опыт», «система убеждений» и др.

В исследованиях ученых эти переменные интерпретировались операционалистически, то есть использовались для объяснения закономерностей поведения. Когнитивный подход применяется при идентификации проблем, формировании целей и раз-

работке множества альтернатив их достижения в слабоструктурированных системах, к которым относятся социально-экономические, политические системы.

В настоящее время когнитивный подход к управленческой деятельности развивается в двух основных направлениях:

- 1) формальные методы, опирающиеся на моделирование ситуаций на основе когнитивных карт;
- 2) решение практических задач управления слабоструктурированными системами.

Второе направление включает в поле зрения не только этапы принятия решений, обеспечиваемые формальными методами, но также и субъектно-зависимые этапы, к которым относятся формализация первичных знаний и представлений о проблемной ситуации, целеполагание, то есть те этапы, которые выполняются людьми, а значит – требуют учета человеческого фактора (см., например: [29]).

Таким образом, использование элементов когнитивного подхода в развитии методологии и теории публичного управления процессами обеспечения качества жизни предполагает изменение когнитивной структуры личности как отдельных индивидов, так и общества в целом. Это означает формирование у индивидов и общества новых ценностных ориентиров с целью оценки результатов своей деятельности, а также своей роли в реализации положений Концепции устойчивого развития, направленных на сохранение окружающей среды и обеспечение высокого качества жизни сегодняшних и будущих поколений.

Процессы глобализации, формирование информационного общества, возникновение электронного правительства, влияние на выработку политических и управленческих решений внешних акторов (общественных объединений международного и национального уровня, корпораций), рост потребности в привлечении ресурсов из различных источников с целью реализации стратегических и тактических целей государственной политики, развитие уровней интеграции публичного управления – вовлечение в этот процесс не только органов власти и управления всех уровней, но и общественных объединений и представителей гражданского общества, требуют выработки принципиально новых форм взаимодействия субъектов и объектов публичного управления процессами обеспечения качества жизни на государственном, региональном и муниципальном уровнях. Необходимость разрешения обозначенных проблем в области публичного управления обусловила возникновение в 50 – 60-е гг. XX в. сетевого подхода – именно в этот период государственная политика в США начала рассматриваться как продукт взаимодействия бюрократических кругов, законодательных органов власти и представителей заинтересованных групп. К основоположникам данного направления относят Р. Родеса, Д. Марша, Д. Кноука, Дж. Куклинского, Т. Берцеля, М. Смита и др. [30 – 36]. В России одними из первых проблемами влияния политических сетей на трансформацию современных подходов государственного управления в части стимулирования перехода к практике «руководства» (governance) занимались

Л. В. Сморгун [37; 38; 39], А. А. Дегтярев [40], Н. В. Иванчук [41].

Л. В. Сморгун выделяет пять методологических установок сетевого подхода:

1. Теория политических сетей реконструирует отношения между государством и современным обществом, что предполагает вместо попытки редукции сложности общества для управления, учет данной тенденции и, более того, помещение ее в основу современного процесса принятия решений.

2. Теория политических сетей восстанавливает связи между управлением и политикой, что предполагает новое видение соотношения политических и управленческих компонентов в процессе выработки политики. Более того, меняется «ракурс рассмотрения государства как агента политики»: государство и его институты признаются важными, но не единственными субъектами, участвующими в процессе принятия решений; в противовес идее независимости государства в политике утверждается непосредственная связь государственных структур с другими политическими акторами и необходимость обмена ресурсами между ними; в противоположность иерархическому принципу построения государства предлагается новый тип управления – «руководство» (governance), характеризующегося «управлением без правительства» (governing without government).

3. Сетевой подход учитывает морально-психологическое измерение в рамках исследования политики и процесса принятия решений.

4. В теории политических сетей помимо признания важности понятия «институт» особый акцент делается на внутренних связях и взаимоотношениях как ключевом элементе сетевого образования.

5. Теория политических сетей рассматривает проблему эффективности не в аспекте «цели-средства», а с точки зрения соотношения «цели – процессы», что означает внимание скорее к действенности, чем к эффективности управления [37; 38; 39].

Актуальность использования сетевого подхода при обосновании методологии формирования национальной системы публичного управления процессами обеспечения качества жизни в контексте устойчивого развития состоит в том, что в условиях глобализации и перехода мирового сообщества к устойчивому развитию, выбор стратегических целей и реализация государственной политики органами публичного управления должны осуществляться с учетом оценки результатов развития социально-экономической системы государства мировым сообществом (Transparency International, The World Economic Forum и др.), идеологии GRI и других общественных объединений, продвигающих идеи гуманизма и сохранения окружающей среды.

Содержательный анализ существующих методологических и теоретических подходов к публичному управлению позволяет сделать следующие выводы. Прежде всего, рассмотренные подходы концентрируют свое внимание на отдельных аспектах публичного управления (соотнесение деятельности индивидов в государственном секторе (политиков, избирателей, членов политических партий, бюрократов и др.) с результатами этой деятельности; участие гражданского

общества в управленческой деятельности; взаимоотношения власти и бизнеса, согласование их интересов; участие общественных объединений в принятии политических и управленческих решений; влияние когнитивной структуры сознания на принятие политических и управленческих решений и др.).

Многообразии существующих подходов, решаемых ими задач, требует выработки методологического подхода, позволяющего обосновать цели, задачи, принципы формирования национальной системы публичного управления с учетом специфики и особенностей избранного объекта исследования, в качестве которого выступает система публичного управления процессами обеспечения качества жизни в социально-экономических системах.

Прежде всего, создание эффективной системы публичного управления на национальном уровне обусловлено необходимостью преодоления существующих внутрисистемных противоречий между достигнутым уровнем социо-эколого-экономического развития России и необходимостью повышения качества жизни как наиболее значимого фактора в обеспечении национальной безопасности.

При обосновании методологического подхода к формированию национальной системы публичного управления процессами обеспечения качества жизни необходимо учитывать *междисциплинарный* характер проводимого исследования, что объективно предполагает необходимость обоснования *междисциплинарного подхода*.

Его суть состоит в интеграции экономического, социологического, антропологического, экологического, биосфероцентрического и политико-правового подходов на различных уровнях иерархии системы публичного управления, что обусловлено структурной сложностью (многоаспектностью, многоуровневостью) категории качества жизни.

Прежде всего, проблема качества жизни рассматривается автором на уровне индивида, группы индивидов, муниципальном, региональном, государственном, межгосударственном уровнях. В контексте GRI качество жизни определяется множеством сложных по составу факторов, в результате воздействия которых в социально-экономических системах (государство, регион, муниципальное образование) происходит формирование и течение сложных и противоречивых по своей природе социальных, экономических, экологических процессов. Это означает, что проблема обеспечения качества жизни требует политико-правового вмешательства посредством разработки определенных институциональных норм на межгосударственном, государственном, региональном, муниципальном и корпоративном уровнях, а также формирования адекватной системы мониторинга за их соблюдением всеми субъектами социо-эколого-экономических отношений. При этом реализация мониторинга должна осуществляться как органами публичного управления, так и независимыми представителями экспертно-аудиторского сообщества. Привлечение независимых представителей экспертно-аудиторского сообщества позволит повысить объективности оценки эффективности деятельности органов публичного управления.

Из этого следует, что в основе *политико-правового* подхода – формирование органами публичного управления институциональных основ качества жизни в экономической, экологической и социальной сферах, разработка и реализация основных направлений государственной (муниципальной) политики в области социально-экономического и экологического развития.

С позиции *экономического* подхода публичное управление процессами обеспечения качества жизни представлено в контексте согласования частных и общественных интересов, которое предполагает обеспечение сглаживания дифференциации в уровне доходов индивидов, реализацию принципов справедливого распределения и доступности общественных благ, предоставление социальной защиты отдельным категориям граждан и социальных гарантий всем членам общества и др.

Социологический подход позволяет рассмотреть противоречивое единство индивида и определить его роль в обеспечении сбалансированности экономических, экологических и социальных процессов. Это обусловлено тем, что с одной стороны индивид выступает как активный участник экономических, экологических и социальных процессов, а с другой – как субъект публичного управления.

Основная ценность *антропологического* подхода состоит в том, что человек рассматривается как онтологическое начало бытия и особое существо в ряду творений природы, что было отмечено еще Г. В. Плехановым: «Только человек является индивидуальным онтологическим началом или „микрокосмом“ на языке античной философии, стягивающим и концентрирующим в себе основные изменения мироздания» [42, с. 9]. В контексте обоснования методологического подхода к формированию национальной системы публичного управления процессами обеспечения качества жизни на междисциплинарной основе использование антропологического подхода позволяет учесть уникальность индивида и формирует переходный мостик к пониманию взаимосвязи таких важнейших категорий как качество человеческого капитала и качество жизни.

Экологический подход означает публичное управление процессами обеспечения качества жизни в контексте влияния на качество жизни состояния окру-

жающей среды и требует институционального регулирования деятельности субъектов хозяйствования с точки зрения повышения ответственности за соблюдение экологических норм

По нашему убеждению, эффективное публичное управление процессами обеспечения качества жизни предполагает учет экологического фактора, как неотъемлемой составляющей качества жизни.

Биосфероцентрический подход к публичному управлению процессами обеспечения качества жизни основывается на методологическом посыле о том, что окружающая среда является естественной средой обитания человека, а это означает, что решающим фактором в развитии человечества и обеспечении качества жизни на должном уровне являются предельные возможности биосферы. Основоположник биосфероцентрического подхода – В. И. Вернадский, важное значение в учении которого состоит в признании исключительной роли живого вещества, преобразующего облик планеты [43]. Противоречивое единство индивида как производителя и потребителя материальных и духовных благ и активного участника социальных и экономических процессов предполагает необходимость оценки, регулирования и устранения последствий его деятельности, прежде всего по отношению к окружающей среде. А это означает, что деятельность органов и институтов публичного управления должна быть ориентирована на регулирование социальных и экономических процессов в контексте минимизации их воздействия на экологическую систему. Иными словами, экологическая система является устойчивой, если в результате взаимодействия социальной и экономической подсистем, изменения в экологической системе – минимальны, т. е. экологическая система перманентно находится в состоянии динамического равновесия.

Обоснованный междисциплинарный подход может быть положен в основу формирования национальной системы публичного управления процессами обеспечения качества жизни, определения ее принципов, целей и задач на основе развития человеческого капитала.

Литература

1. Buchanan, J. M. Politics without romance: A Sketch of Positive Public choice Theory and its Normative Implications. The Theory of Public Choice-II. Ed. By J. M. Buchanan and R. D. Tollison. Ann Arbor: The Univ. Of Michigan Press. – 1984. – P. 11 – 22.
2. Нуреев, Р. М. Новая политическая экономия / Р. М. Нуреев // Науч. тр. ДонНТУ. – 2011. – Вып. 40-1. – (Серия: Экономическая).
3. Бьюкенен, Дж. М. Сочинения. Конституция экономической политики. Расчёт согласия. Границы свободы / Дж. М. Бьюкенен // Нобелевские лауреаты по экономике. – Т. 1. Фонд экономической инициативы. – М.: Таурис Альфа, 1997. – 560 с.
4. Максудов, А. Б. Корпоратизм: к постановке вопроса / А. Б. Максудов. – Режим доступа: <http://www.ifp-uran.ru/files/publ/eshegodnik/1999/8.pdf> (дата обращения: 16.06.2011).
5. Советский энциклопедический словарь. – М.: Сов. энцикл., 1987. – 1600 с.
6. Schmitter Ph. Still in the Century of Corporatism? // Review of Politics. – 1974. – № 36.
7. Cowson, A. Corporatism and Political Theory / A. Cowson. – L., 1986.

8. Holtman. Politik-Lexicon. – 1991.
9. Shonfield, A. Modern Capitalism / A. Shonfield. – N.Y.: Oxford University Press, 1965.
10. Neokorporatismus. Frankfurt a. – M.; N.Y., 1981.
11. Schmitter, P. Still in the Century of Corporatism? / P. Schmitter, G. Lehmbruch // Trends towards corporatist intermediation and policy making. – Beverly Hills, CA: Sage, 1979. – P. 9 – 51.
12. Lehmbruch, J. Schmitter Ph. (eds.) Patterns of Corporatist Policy-Making / J. Lehmbruch. – London, 1982.
13. Перегудов, С. П. Новый российский корпоратизм: от бюрократического к олигархическому? / С. П. Перегудов // Полис. – 1998. – № 4. – С. 114 – 116.
14. Носова, О. В. Институциональные подходы к исследованию переходной экономики / О. В. Носова // Институциональные проблемы экономического развития. – 2006. – С. 25 – 36. – Режим доступа: http://www.ief.org.ua/IEF_rus/ET/Nosova206.pdf (дата обращения: 15.06.2011).
15. Носков, В. А. Теоретические аспекты институциональных изменений в экономике России / В. А. Носков, Н. О. Михаленок // Экономика. – 2006. – С. 911 – 917. – Режим доступа: http://www.ssc.smr.ru/media/journals/izvestia/2006/2006_3_911_917.pdf (дата обращения: 05.06.2011).
16. Бьюкенен, Дж. Конституция экономической политики / Дж. Бьюкенен // Вопросы экономики. – 1994. – № 6. – С. 104 – 113.
17. Yu, T. An Entrepreneurial Perspective of Institutional Change / T. Yu // Constitutional Political Economy. – 2001. – Vol. 12. – № 3. – P. 217 – 236.
18. Губарь, А. И. Собственность и власть / А. И. Губарь. – Барнаул, 1993.
19. Мальцев, Г. В. Бюрократия как правовая и моральная проблема / Г. В. Мальцев. – М., 2009.
20. Libecap, G. Distributional Issues in Contracting for Property Rights / G. Libecap // Journal of Institutional and Theoretical Economics. – 1989. – V. 145. – P. 6 – 24.
21. Штомпка, П. Социология социальных изменений / П. Штомпка. – М., 1996.
22. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт; пер. с англ. А. Н. Нестеренко; пред. и науч. ред. В. З. Мильнера. – М.: Начала, 1997.
23. Heilbroner, R. Ecological Armageddon. In Between Capitalism and Socialism / R. Heilbroner. – N.Y.: Random House, 1970. – P. 270.
24. Heider, F. Attitudes and cognitive organization / F. Heider // Journal of Psychology. – 1946. – Vol. 21. – P. 107 – 112.
25. Newcomb, T. M. An approach to the study of communicative acts / T. M. Newcomb // Psychol. Rev. – 1953. – V. 60. – P. 293 – 304.
26. Фестингер, Л. Теория когнитивного диссонанса (A theory of cognitive dissonance) / Л. Фестингер; пер. А. Анистратенко, И. Знаешева. – СПб.: Ювента, 1999.
27. Charles, E. Osgood, George Suci, & Percy Tannenbaum. The Measurement of Meaning. University of Illinois Press, 1957; Charles E. Osgood, Method and Theory in Experimental Psychology. – Oxford, 1956.
28. Tajfel, H. Introducing Social Psychology / H. Tajfel, K. Fraser. – L., 1978.
29. Орлова, Е. В. Когнитивное моделирование в ракурсе современной политологии / Е. В. Орлова // Когнитивный анализ и управление развитием ситуаций: Междунар. науч.-практ. мультikonф. «Управление большими системами – 2009». – М., 2009. – С. 192 – 196.
30. Borzel, T. Organizing Babylon – on the Different Conceptions of Policy Networks / T. Borzel // Public Administration. – 1998a. – Vol. 76. – № 2.
31. Borzel, T. What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance / T. Borzel // European Integration online Papers (EIoP). – 1997. – Vol. 1. – № 16.
32. Knoke, D. Network Analysis. Beverly Hills / D. Knoke, J. Kuklinski. – London: New Delhi, 1982.
33. Marsh, D. Understanding Policy Networks: Toward a Dialectical Approach / D. Marsh, M. Smith // Political Studies. – 2000. – Vol. 48. – № 1.
34. Rhodes, R. Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain / R. Rhodes. – London: Unwin Hyman, 1988.
35. Rhodes, R. Policy Network in British Politics. A Critique of Existing Approaches / R. Rhodes, D. Marsh // Policy Network in British Government; Eds. D. Marsh and R. Rhodes. – Oxford, 1992.
36. Smith, M. Pressure Power & Policy. State Autonomy and Policy Network in Britain and the United States / M. Smith. – Hempel Hempstead, 1993.
37. Сморгунов, Л. В. Государственная политика и управление / Л. В. Сморгунов. – М., 2006.
38. Сморгунов, Л. В. Сетевая методология исследования политики / Л. В. Сморгунов // Политический анализ: доклады Центра эмпирических политических исследований СПбГУ. – Вып. 2 / под ред. Г. П. Артемова. – СПб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 2001.
39. Сморгунов, Л. В. Сетевой подход к политике и управлению / Л. В. Сморгунов // Полис. – 2001. – № 3.
40. Дегтярев, А. А. Принятие политических решений: учеб. пособие / А. А. Дегтярев. – М.: КДУ, 2004.
41. Иванчук, Н. В. Governance-парадигма: методологический и практический потенциал / Н. В. Иванчук // Чиновникъ. – 2005. – № 5 (39).
42. Плеханов, Е. А. Антропологический принцип в русской философии и педагогике XIX века / Е. А. Плеханов // Живые педагогические идеи (к 70-летию А. В. Плеханова): сб. науч. работ. – Владимир, 1996.
43. Вернадский, В. И. Живое вещество / В. И. Вернадский. – М.: Наука, 1978. – 358 с.

Информация об авторе:

Глушакова Ольга Владимировна – доктор экономических наук, доцент кафедры «Финансы и кредит» КемГУ, +79039408917, trinity@oaoktk.ru.

Olga V. Glushakova – Doctor of Economics, Assistant Professor at the Department of Finance and Credit, Kemerovo State University.